



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID'S LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

**Análisis Integrado de Finanzas Municipales, Base Económica, y  
Seguridad Ciudadana en Honduras**  
Una Vista a los Municipios del Corredor Norte

*Informe Final*

**20 SEPTIEMBRE 2012**

Número de Contrato EEM-I-00-07-00005-00, Task Order 11

Esta publicación fue producida para revisión de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Ha sido elaborada por Deloitte Consulting LLP.

# Análisis Integrado de Finanzas Municipales, Base Económica y Seguridad Ciudadana en Honduras

## Una Vista a los Municipios del Corredor Norte

*Informe Final*

**Programa:** USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM)  
**Oficina:** USAID/Honduras  
**Número de Contrato:** EEM-I-00-07-00005-00      Task Order: 11  
**Contratista:** Deloitte Consulting LLP  
**Fecha de Publicación:** SEPTIEMBRE 20, 2012

Autores		
David Carias Experto de Materia USAID/LPFM davidcariasdavila@yahoo.com	Lourdes Duron Economista Principal USAID/LPFM lberselly@gmail.com	Roberto Amoretty Consultor de Finanzas Municipales USAID/LPFM ramorettiv@gmail.com

Autores	
Dr. James Wooster Consejero Senior USAID/LPFM jwooster@deloitte.com	Luis F. Paniagua Economista USAID/LPFM lupaniagua@deloitte.com

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son de los autores y no representan el punto de vista oficial de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América

# Tabla de Contenidos

Abreviaturas	iv
Resumen Ejecutivo	vi
<b>I. Introducción</b>	<b>1</b>
1.1. Justificación del Estudio	2
1.2. Propósito	2
1.3. Objetivos	3
<b>II. Perfil del Municipio Hondureño y su Marco Legal de Actuación</b>	<b>4</b>
2.1. Marco Legal Vigente	4
2.2. Dinámica de Población	5
2.3. La Capacidad Institucional Local y los Sistemas de Información	5
2.4. Las Finanzas Municipales	6
2.4.1. La Autonomía Municipal	6
2.4.2. Los Ingresos Corrientes	7
2.4.3. Las Transferencias	7
2.4.4. Endeudamiento Municipal	8
2.5. La Base Económica Municipal	9
2.6. Seguridad Ciudadana Local	10
<b>III. Metodología y Selección de Municipios</b>	<b>13</b>
3.1. Fase I: Identificación y Selección de Municipios	13
3.1.1. Variables Específicas del Municipio	13
3.1.2. Variables Transversales	14
3.2. Fase II: Selección Final y Racionalización	15
<b>IV. Resultados de Visitas de Campo</b>	<b>16</b>
4.1. Observaciones Generales	16
4.1.1. Sobre las Finanzas Locales	16
4.1.2. Sobre Desarrollo Económico Local	17
4.1.3. Sobre la Seguridad Ciudadana	17
4.2. Sistemas de Información	18
<b>V. Resultados de la Evaluación</b>	<b>20</b>
5.1. Coeficiente de Autonomía Financiera Municipal	20
5.2. Presión Tributaria Municipal	21
5.3. Ahorro o Déficit en Cuenta Corriente Municipal	22
5.4. Esfuerzo de Inversión Municipal	23
5.5. Ingreso de Capital Municipal	24
<b>VI. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>25</b>
6.1. Las Finanzas Municipales	25
6.1.1. Acciones de Corto Plazo	25
6.1.2. Acciones en el Mediano Plazo	30
6.1.3. Acciones en el Largo Plazo	31
6.2. Desarrollo Económico Local	32
6.3. Seguridad Ciudadana	32
<b>Anexo A: Mapa de Honduras con Municipios Incluido en el Análisis</b>	<b>34</b>
<b>Anexo B: Indicadores de Selección</b>	<b>35</b>
<b>Anexo C: Iniciativas Recientes en Seguridad Ciudadana Local</b>	<b>42</b>
<b>Anexo D: Perfiles de los Municipios Analizados</b>	<b>46</b>
<b>Glosario</b>	<b>47</b>

# Abreviaturas

Acrónimo	Definición
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AJH	Alianza Joven Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAM	Carrera Administrativa Municipal
CAP	Acción Comunitaria para la Prosperidad
CARSI	Iniciativa de Seguridad Regional para Centro América
CCT	Comisiones Ciudadanas de Transparencia
CDM	Consejo de Desarrollo Municipal
CEDE	Comisión Ejecutiva para la Descentralización del Estado
CMPV	Comité Municipal de Prevención de la Violencia
CPTED	Prevención del Crimen a través del Diseño Ambiental
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FND	Foro Nacional de Descentralización
FVN	Fondo Vial Nacional
HIGUITO	Consejo Intermunicipal del Río Higuito
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
ICF	Instituto de Conservación Forestal
IDM	Índice de Desarrollo Municipal
INA	Instituto Nacional Agrario
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IP	Instituto de la Propiedad
IUDPAS	Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad
MAMUCA	Mancomunidad de Municipios del Centro de Atlántida
MAMUGAH	Mancomunidad de Municipios Garífunas de Honduras
MAMUNCRAC	Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Aguán y Cuyamapa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
ONG's	Organizaciones no Gubernamentales
OPD's	Organizaciones para el Desarrollo
PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal
PDM	Planes de Desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo
PROADES	Programa de Apoyo a la Descentralización

<b>Acrónimo</b>	<b>Definición</b>
RNP	Registro Nacional de las Personas
SAF T	Sistemas de Administración Financiera y Tributaria
SAMI	Sistema de Administración Municipal Integrado
SANAA	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SEIP	Secretaría del Interior y Población
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SE	Secretaría de Educación
SIMAFI	Sistema Municipal Administrativo y Financiero
SINIMUN	Sistema Nacional de Información Municipal
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
TSC	Tribunal Superior de Cuentas
UMA	Unidad Municipal Ambiental
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UTD	Unidad Técnica de Descentralización
ZMVS	Mancomunidad Zona Metropolitana del Valle de Sula

# Resumen Ejecutivo

## Propósito y Objetivos de la Evaluación:

Los municipios de los seis departamentos del Corredor Norte de Honduras han estado al frente de los cambios económicos y sociales que han transformado a Honduras en los últimos cuarenta años. Proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), para el 2012, muestran que la mayoría de la población del país vive en el corredor norte, y más del 50% de la población de Honduras vive en áreas urbanas. Del mismo modo el 55% del PIB de Honduras se genera a partir de esta zona que es también la fuente del 40% de las exportaciones del país. Desafortunadamente, el Corredor también está a la cabeza de la escalada de crimen y violencia del país, que lamentablemente ha llevado a Honduras a tener en 2011 más de 91 homicidios<sup>1</sup> por cada 100.000 habitantes, una de las tasas más altas del mundo.

El propósito del estudio fue identificar los 15 municipios (ver Mapa en **Anexo A**) que tienen el potencial de movilización de mayores niveles de ingresos de fuentes propias, a través de los impuestos, tasas y otros cargos, a fin de que puedan desempeñar un papel más proactivo en la prevención de la delincuencia, proporcionando mayores niveles de seguridad y protección a su ciudadanía, así como jugar un papel más importante en el desarrollo económico. En el presente informe se analizan los obstáculos y desafíos por municipio y se proporcionan recomendaciones sobre la manera de superar esos desafíos en tres áreas clave: la movilización de los ingresos de origen propio, la seguridad ciudadana-pública y el desarrollo económico.

## Enfoque/Metodología:

**Primera Fase:** La primera fase de la evaluación implicó un estudio documental, con selección preliminar de 25 municipios y final de 15 entre los 92 del corredor norte para un estudio técnico. El estudio teórico se basó principalmente en la amplia base de datos de varios años con datos económicos, sociales y fiscales de los municipios hondureños desarrollados por asociaciones público-privadas, como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Estos datos se utilizaron para crear un índice de atributos múltiples, utilizando tres grupos de indicadores. (Ver tablas en **Anexo B**)

- **Indicadores Financieros:** un índice de autonomía financiera, las cifras de ingresos municipales, el ahorro y el esfuerzo de inversión
- **Indicadores de Desarrollo Económico:** las tasas de urbanización, la presencia de actividad económica, la cobertura de los servicios públicos (agua, electricidad) y un índice de desarrollo establecido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y los
- **Indicadores de Seguridad Pública:** las tasas de homicidio y cifras de la actividad delictiva.

Se dio preferencia a los municipios con: fuertes indicadores financieros, alto potencial para el desarrollo económico y los altos índices de criminalidad. Además, otros factores cualitativos se tuvieron en cuenta, como la uniformidad de la cobertura regional, el equilibrio en el tamaño de los municipios y sexo. La siguiente tabla muestra los 15 municipios incluidos en el análisis integrado.

Dpto.	Atlántida	Colón	Copán	Cortés	Santa Bárbara	Yoro
Municipio	Tela	Sabá	La Unión	Choloma	Las Vegas	Yorito
	La Ceiba	Trujillo	Santa Rosa de Copán	Potrerrillos	Quimistán	Santa Rita
	El Porvenir	Tocoa		Puerto Cortés		

<sup>1</sup> Observatorio Centroamericano sobre Violencia, OCAVI; estadísticas de homicidios, Naciones Unidas 2012.

**Segunda Fase - Evaluación de campo:** Dos equipos fueron enviados a visitar los 15 municipios, entre los que inicialmente estaba Yoro, pero como la visita coincidió con sus fiestas patronales, se sustituyó por Sabá. Los equipos entrevistaron a alcaldes/as y líderes clave y utilizando un cuestionario de campo detallado, llevaron a cabo talleres de auto-diagnóstico con el personal técnico. Además de verificar los datos recibidos, las visitas de campo permitieron que el personal pasara por debajo de los datos cuantitativos ya recogidos, para obtener información consistente en ámbitos tan importantes como la dotación de personal para la gestión financiera, organización, políticas y procedimientos, el registro de contribuyentes y el cumplimiento; el nivel de información y coordinación con otros organismos, como la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), la organización de la información, así como el tipo y calidad de las herramientas utilizadas por el personal técnico municipal.

### **Principales Conclusiones y Recomendaciones:**

Ambas fases de la evaluación revelaron diferencias muy reales entre los municipios. Además de las diferencias esperadas en cuanto a criterios objetivos tales como área, población, base económica, la ubicación y otras características geográficas, cada municipio tiene su propia historia, su "personalidad" y su cultura institucional. Al mismo tiempo, sin embargo, hay muchas similitudes que permitieron llegar a un conjunto bastante detallado de hallazgos y recomendaciones generales.

Las similitudes empiezan con un contexto institucional en el que Honduras es uno de los países más centralizados entre las democracias occidentales. Los servicios públicos en Honduras son altamente centralizados y el gobierno central es responsable de la entrega de muchos de los servicios que normalmente son proporcionados por los niveles inferiores de gobierno, como la educación primaria y secundaria, la atención primaria de salud, policía municipal y muchos otros. Un ejemplo de este alto nivel de centralización es el hecho de que sólo el 8.4% de los ingresos públicos son recaudados por el nivel sub-nacional de gobierno en contraposición a niveles que varían entre el 20% y el 40% en los países occidentales. Otra es que sólo aproximadamente el 12.48% de los gastos totales del gobierno se llevan a cabo por los gobiernos municipales en Honduras<sup>2</sup>, mientras que el promedio internacional alcanza aproximadamente el 35%. Con esta medida, Honduras también es bajo en comparación con muchos países de América Latina como México, donde los gastos sub-nacionales son el 29% de los gastos totales del gobierno, así como Venezuela (27%), Brasil (37%), Argentina (44%), Bolivia (29%), Perú (20%) y Guatemala (20%). Por otra parte, la Ley 1991 de Municipalidades concede a los municipios de Honduras un muy bajo nivel de autonomía en la mayoría de los aspectos de las fuentes de ingresos de que disponen.

Además, la estructura organizacional, la dotación de personal y las políticas y procedimientos de hecho que rigen la mayoría de los aspectos de la administración pública municipal revelaron un nivel muy alto de similitud. En efecto, es como si el sector público se rigiera por una "plantilla" que rige la estructura organizativa del personal y muchos de los detalles de las actividades diarias de los funcionarios públicos. De hecho, muchos de los hallazgos y recomendaciones en el cuerpo del informe, ya sea explícita o implícitamente, abordan uno o más aspectos de esta "plantilla". Vale la pena mencionar que la plantilla tiene un parecido sorprendente a la que rige en los estados del Oeste y Este de Europa en un período anterior y puede haber sido apropiado a un nivel de desarrollo económico y social de una época anterior, menos dinámica.

A pesar del alto nivel de centralización, algunos logros recientes son dignos de mención en el ámbito de la gestión municipal. Las últimas dos décadas han visto reformas y leyes que promuevan la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública y la prestación de servicios en áreas tales como la salud y el agua. Tendencias prometedoras en la descentralización de la salud han estado

---

<sup>2</sup> Información sobre gastos sub-nacionales en esta sección son tomados del Banco Mundial y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

ocurriendo en todo el país, así como mejoras en la educación a nivel local a través de acuerdos comerciales preferenciales y otras organizaciones similares. Los municipios también se han beneficiado de una mayor participación en el desarrollo de capacidades a través de mancomunidades y el intercambio de información.

Las conclusiones y recomendaciones del informe abarcan tres áreas principales: Finanzas Municipales, Desarrollo Económico, Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana. En cada una de estas áreas una serie de grandes desafíos generales en los 15 municipios, se tradujeron en una serie de recomendaciones que se ofrecen para hacerles frente. Se exponen en detalle en el cuerpo del informe y que se resumen a continuación:

## **Finanzas Municipales**

### ***Principales Desafíos***

- La Ley 1991 de Municipalidades y sus leyes de impuestos integrados son demasiado complejas. Este es un problema muy grave que está fuera del alcance directo de las autoridades municipales, pero posiblemente puede ser tratado en la actual re-elaboración de la Ley Municipal.
- Los sistemas de administración de impuestos municipales están mal organizados y escaso - no es raro tener un número muy bajo de funcionarios responsables no sólo para la administración tributaria, sino para todos los aspectos de la administración de los ingresos municipales incluidas las transferencias, tasas y cargos. Como resultado, la administración de impuestos no recibe la atención que necesita y hay insuficiente especialización y capacitación para el personal.
- Registro de Contribuyente no está bien organizado y el cumplimiento es bajo - en muchos casos el registro de catastro municipal para el impuesto a la propiedad era inferior al 70% - a veces inferior al 50%.
- Ningún municipio tiene un sistema coherente y organizado de la recaudación de impuestos y el monitoreo, el seguimiento como parte de la gestión.
- Los administradores de impuestos municipales son incapaces de medir las obligaciones fiscales de los contribuyentes para la mayoría de los impuestos. La declaración de la obligación tributaria es en gran parte voluntaria por parte del contribuyente.
- Existe poca o ninguna coordinación con la administración tributaria nacional ante la DEI.

### ***Recomendaciones***

- Modernizar el sistema de administración de ingresos, centrándose en primer lugar en la inscripción/registro de contribuyentes y la segunda en las recaudaciones.
- Sobre la base de una evaluación institucional y del personal, reorganizar el departamento de control tributario o de ingresos, independientemente del tamaño del municipio, aumentar el número de personal dedicado a la administración tributaria, promoviendo la especialización del personal y proporcionar formación.
- Conducir campañas de Registro de Conducta (contribuyentes no registrados y contribuyentes que no pagan) para asegurar que todos los contribuyentes potenciales sean identificados y registrados en la "red de impuestos".
- Establecer políticas claras-factibles y procedimientos adecuados a los municipios hondureños que cubran registro, recaudación, control y cumplimiento.
- Instituir un programa de cumplimiento basado en auditorías fiscales que se centre en los grandes contribuyentes.
- Revisar los controles internos y auditoría con el fin de que los municipios puedan lograr una verificación independiente de la responsabilidad del contribuyente - en especial para los mayores contribuyentes.

- Establecer un programa de intercambio de información con la DEI y con otros municipios.
- Consolidar los esquemas de gestión de cobro con el sector privado

### ***Temas Centrales***

**Hay necesidad de transformación.** Las administraciones municipales de ingresos se rigen por un modelo organizativo y un estilo de funcionamiento adecuado a un período muy anterior, en lo económico y social; y totalmente inadecuado para la realidad económica de la Honduras moderna. La nueva realidad se caracteriza por un alto nivel de inversión nacional y extranjera, la presencia de muchas empresas grandes y sofisticadas, nacionales y multinacionales, que tienen formas complejas de la actividad empresarial y los altos niveles de entrada y salida desde y hacia los municipios. En el lado positivo, algunos municipios, sobre todo en La Ceiba, han tomado la iniciativa de modificar esta "plantilla" por su cuenta mediante el aumento de los niveles de dotación de personal en la administración de los ingresos y la introducción de cierto nivel de especialización, sobre todo en la recaudación de impuestos. También es alentador que las debilidades fundamentales en el diseño de los principales impuestos son al menos parcialmente compensadas por un sistema de transferencias intergubernamentales, cuyos fondos representan aproximadamente el 25% del total de los gastos municipales.

### **Desarrollo Económico**

#### ***Principales Desafíos***

- No existe un claro vínculo entre las iniciativas regionales de desarrollo y las actividades de desarrollo municipal.
- En cada municipio, la oficina del alcalde, en general, tiene una idea clara del potencial económico y una visión, pero este mensaje se pierde a menudo con las partes interesadas y el personal municipal.
- Existen muchos tipos de Planes de Desarrollo (planes estratégicos, planes de ordenamiento territorial, planes sectoriales y hasta por fuente de financiamiento), pero limitados en su difusión y apropiación entre los actores involucrados a nivel municipal y también limitados en el seguimiento, evaluación y actualización, por parte de las respectivas municipalidades.
- El sector privado tiene una participación limitada en la organización, representación y en las decisiones municipales; por lo tanto, un interés mínimo en el desarrollo local y la infraestructura local.
- La inexistencia de un mecanismo de financiamiento al desarrollo local, dificulta la programación de acciones estratégicas y la ejecución de inversiones en el largo plazo.

#### ***Recomendaciones***

- Demandar la coordinación y cohesión entre los actuales planes estratégicos municipales y los planes departamentales o regionales. Asegurar la alineación entre los objetivos de desarrollo municipal e iniciativas de desarrollo regional, con la Ley de Visión de País y Plan de Nación.
- Desarrollar planes de desarrollo vinculados con los planes operativos anuales y plurianuales de las alcaldías e integrados con los pasos de monitoreo y evaluación.
- Promover la participación del sector privado y la inversión de nuevos negocios a través de campañas de divulgación. En particular la estructuración de un sistema de monitoreo y seguimiento de los planes de acción desde organizaciones del sector privado y la sociedad civil que garanticen la continuidad de los referidos planes de desarrollo.
- Fomentar la inversión en el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
- Impulsar avenidas de financiamiento al cual los municipios pueden acceder y las reglas de elegibilidad de los proyectos a financiar.

### ***Temas Centrales***

Hay una necesidad de acercamiento creativo para atraer al sector privado a la municipalidad. En un grado muy grande, "planificación" a menudo parece ser un fin en sí mismo. Las administraciones municipales rara vez comprenden su papel en "vender" el municipio, y atraer y facilitar la inversión foránea a su jurisdicción.

### **Seguridad**

#### ***Principales Desafíos***

- Los problemas significativos de seguridad que existen, entre ellos: la actividad de pandillas, la violencia doméstica, el tráfico y consumo de estupefacientes; y un incipiente conflicto por inseguridad en la tenencia de la tierra, focalizado a través de un movimiento campesino en las regiones orientales del Corredor Norte.
- Existe una orientación de promover políticas públicas que mitiguen las manifestaciones de la inseguridad y no las causas de la misma, reconociendo que estas causas son multifactoriales.
- Iniciativas Municipales de seguridad con financiación insuficiente, un ejemplo de esto incluye el impuesto de reciente creación Seguridad Nacional, que ha limitado la capacidad de los municipios para recaudar fondos propios para la seguridad pública y las actividades preventivas en y para sus municipios.
- Existe una falta de definición clara del papel del municipio en materia de seguridad pública y la seguridad de sus ciudadanos.

#### ***Recomendaciones***

- Sistematizar experiencias con proyectos de cooperación externa e iniciativas de municipalidades, en seguridad ciudadana local, que se han desarrollado en los últimos diez años en Honduras y extraer lecciones aprendidas, como insumo para la mejora en políticas, planes y programas en esta materia. Ver en **Anexo C** "Iniciativas Recientes en Seguridad Ciudadana Local.
- Establecer financiación de la seguridad ciudadana municipal a través de mayores niveles de ingresos de fuente propia por medio de una tasa local de seguridad y crear un presupuesto específico para las iniciativas de seguridad pública, establecidas en Planes de Seguridad Local.
- Establecer planes de seguridad local que establezcan con claridad el origen de la problemática en el municipio y, sobre esta base, plantear las acciones estratégicas que enfatizadas a salvaguardar la situación de los grupos vulnerables y excluidos.
- Emular experiencias exitosas y buenas prácticas entre los municipios, que han combatido problemas de inseguridad a través de atención a las medidas preventivas de seguridad y fomentar la confianza en el gobierno local.

### ***Temas Centrales***

Seguridad ciudadana es un tema importante en el Corredor Norte y una necesidad profundamente sentida por los residentes de la zona. El hecho de que el nivel de gobierno más cercano a la gente no tiene un papel directo en la protección y seguridad ciudadana, es un asunto serio. Las mejoras en la seguridad pública y ciudadana vendrán de un mayor involucramiento con la población y los gobiernos locales, en donde se enfrentan los problemas. Hasta que este problema se aborde directamente a través de la legislación nacional, los servicios estándares de la policía van a pasar a un nivel de rendición de cuentas directa a los residentes locales. Sin embargo, algunos municipios han logrado resultados notables en las medidas de seguridad preventivas. El factor limitante más importante en esta área crítica es la financiación.

## **Conclusión**

El tema de la **necesidad de transformación en el gobierno municipal** pone de relieve muchos de los hallazgos de este informe. El deterioro de la seguridad pública es sólo un ejemplo de la necesidad de un papel más importante en el nivel de gobierno más cercano a la mayoría y responsable ante los ciudadanos. Otros ejemplos, como el creciente nivel de frustración con la prestación de los servicios educativos, no son difíciles de encontrar. Al mismo tiempo, hay un amplio margen para el optimismo. Con base en las observaciones de los equipos en el campo, algunos aspectos de un proceso de transformación basado en la iniciativa local ya están en marcha. Un ejemplo son las iniciativas de seguridad pública en Trujillo, donde el alcalde y su equipo han llevado a cabo una amplia gama de actividades destinadas a la prevención de la delincuencia y mantener a los jóvenes lejos de la influencia de las pandillas. Otro se encuentra en La Ceiba, donde un intento está en marcha para reorganizar el departamento de ingresos municipales, para mejorar el registro de contribuyentes y para introducir cierto nivel de especialización en el área de recaudación de impuestos. Sobre el tema de la seguridad pública, Puerto Cortés ha tenido una gran experiencia con la construcción de la confianza pública y la implementación de un programa municipal de seguridad altamente exitoso.

Las debilidades en la Ley de Municipalidades en el ámbito de la movilización de los ingresos de fuentes propias se mencionan en el informe. Ellas son muy serias ya que están acompañadas por otras deficiencias en la ley y en otras partes de la legislación nacional que han impedido que los municipios puedan asumir un papel más importante en la prestación de los servicios públicos que por ley corresponde ser prestados por los municipios. Una vez más, se puede argumentar que los comienzos de transformación ya están en marcha en esta área clave. Una revisión de la Ley de Municipalidades está actualmente en curso la cual debería resolver muchas de las deficiencias señaladas en la ley vigente, mediante la simplificación de las bases impositivas y permitiendo cierto grado de flexibilidad del tipo de impuesto.

# I. Introducción

---

El análisis municipal que se presenta, en este estudio, aborda tres ejes temáticos claves del desarrollo local en Honduras y a la vez muy controvertidos como son: 1) El Sistema de Financiamiento Municipal; 2) La posición del Municipio como promotor y facilitador del Desarrollo y 3) La Participación de las Municipalidades ante la Seguridad Ciudadana. Temas que suscitan preocupación, pero que también se definen como “imprescindibles” de atender a fin de impulsar una ya deprimida gestión municipal.

Claro, no se puede hablar de desarrollo local sin considerar cómo financiarlo y orientar eficientemente el destino de los recursos en la prestación de servicios públicos locales. El presente trabajo permitió realizar una revisión sobre aspectos relevantes del sistema de financiamiento municipal en 15 municipalidades del corredor norte del país, con el objeto de establecer, no solamente una calificación de la situación actual, sino identificar los principales desafíos y retos por atender en la generación de recursos propios, el impulso a un plan de seguridad local y lo referente el Desarrollo Económico Local.

Como primer punto de análisis, se tomó al sistema de financiamiento municipal, en particular los recursos propios, como una serie de instrumentos que, enmarcados en una estrategia dinamizadora del espacio municipal, contribuyen, de manera muy importante, a alcanzar los objetivos de los Gobiernos Locales como lo es, el mejorar las condiciones de vida de los vecinos, así como apoyar a las autoridades locales a la hora de plantearse ¿cómo financiar el desarrollo local y la gestión municipal? En este sentido, entendemos que para hacer frente a los importantes desequilibrios en las finanzas municipales, resulta indispensable asumir, como idea básica, que los recursos propios del municipio, medidos como su esfuerzo fiscal o presión tributaria per cápita, sean factores clave para garantizar el éxito de un sistema de financiamiento municipal efectivo y su impacto en términos de eficiencia y sostenibilidad.

Además, en los últimos años, se ha visto crecer el clima de inseguridad que se percibe en el país; en este sentido, se analizaron las acciones que promueven las autoridades municipales en cuanto al apoyo presupuestario a las actividades que realizan los organismos del estado, en su jurisdicción, para el control del delito y en particular la vigencia y el seguimiento al plan de seguridad local, orientadas a las acciones de prevención y mejoramiento del entorno para la seguridad del municipio.

También se consideró la posición de las autoridades municipales en cuanto a la visión estratégica para el desarrollo económico del municipio, identificando las líneas de acción que promueve la alcaldía a fin de mejorar el clima de negocios en el ámbito local y atraer inversiones al municipio, con el propósito de ampliar su base económica y mejorar el nivel de vida. En este sentido, se verificó la vigencia de instrumentos vinculados al Plan Estratégico de Desarrollo Municipal y al Plan de inversión municipal de corto y mediano plazo.

Resulta necesario destacar que los instrumentos vinculados a estos tres elementos de finanzas municipales; plan de seguridad local y planificación estratégica al desarrollo, son importantes pero no pueden ser considerados como las únicas vías al desarrollo y mucho menos plantear una solución providencialista, si no se inserta en un terreno fértil, caracterizado por un marco legal adecuado, un sistema de gobierno y gestión local transparente y participativo, un tejido socio-económico local dinámico y competitivo; en definitiva, por un fuerte compromiso de todos los actores hacia la valorización de los recursos de su propio entorno.

Se agradece la contribución a todas las personas que han colaborado en este estudio y en particular a las autoridades y funcionarios municipales involucrados, que hicieron posible su elaboración, al proveer la información solicitada y plantear con franqueza sus posiciones. Por supuesto, el reto es ahora esquematizar un sistema financiero municipal sólido, con el compromiso municipal de impulsar efectivos planes de seguridad local y utilizar la planificación estratégica como el instrumento de desarrollo para Honduras.

## 1.1. Justificación del Estudio

Sin duda alguna, Honduras afronta un panorama sombrío en cuanto a su crecimiento económico, caracterizado por, una aún sensible crisis económica global, que afecta las exportaciones hondureñas y por factores internos que no han podido ser superados con políticas públicas; es así, que el país está sumido en una crisis institucional que tiene consecuencias directas en la prestación de servicios públicos, en un marcado deterioro de las finanzas públicas, que ha llevado al gobierno a recurrir al crédito interno para financiar la gestión pública, de una pérdida del valor real del Lempira y en general de un detrimento de la calidad de vida que se refleja en altos niveles de desempleo y en una creciente inseguridad ciudadana.

Dentro de este panorama, los Gobiernos Locales emergen como las entidades públicas más cercanas al ciudadano, que están en la obligación de atender sus necesidades inmediatas de forma multisectorial. En este sentido, es común ver en las municipalidades hondureñas efectuando esfuerzos en sectores que no son de su exclusiva competencia, como en el caso de Salud, Educación, Seguridad, entre otros; en detrimento al cumplimiento de las competencias propias que le da la Ley de Municipalidades. Lo anterior no sólo refleja un conflicto de competencias institucionales, sino una presión técnica y financiera al municipio, que en definitiva lo termina debilitando.

Uno de los elementos que sobresale, está vinculado a la verdadera capacidad institucional que caracteriza a las municipalidades para asumir, con eficiencia, sus propias competencias. En principio se conoce que la rotación de los funcionarios locales le resta continuidad y memoria institucional a la gestión del desarrollo local, para lo cual es apremiante la puesta en vigencia de la Ley de Carrera Administrativa Municipal (CAM); otro de los componentes apremiantes recaen en mejorar la capacidad en la administración tributaria municipal que potencialice la recaudación de los recursos propios al municipio para financiar el desarrollo y no menos importante es la transformación de las autoridades locales de entes políticos, con intereses partidarios, a agentes responsables de “gobernar” un territorio.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con un tejido social poco articulado, que cuenta con las bases legales y culturales de su legitimización, pero que no se ha constituido en un soporte al desarrollo y la garantía de políticas públicas responsables, sino que está sustentado en el clientelismo político o, en el mejor de los casos, en una contraloría social de las autoridades locales, que las aleja de la co-responsabilidad en la gestión pública.

Por otro lado, las finanzas municipales se han visto favorecidas por un incremento sustancial en las transferencias del Gobierno Central y en un exiguo crecimiento de los ingresos propios al municipio; sin embargo, esta situación no se ha reflejado en la consolidación de una autonomía financiera municipal, sino por el contrario, en un crecimiento del gasto de funcionamiento que sea proporcional al de los ingresos propios y en la necesidad de acceder al crédito bancario de corto plazo para el financiamiento de los gastos de capital y el crédito de proveedores.

Dentro de este marco institucional de los Gobiernos Locales, se requiere diseñar una estrategia que oriente los esfuerzos para construir un tejido social más activo y participativo en el desarrollo económico y social del municipio y que fortalezca a la municipalidad como institución de servicio público en coordinación con las políticas sectoriales, con autonomía financiera.

## 1.2. Propósito

Con el presente estudio se busca evaluar la capacidad de gestión financiera de 15 municipios, a través de una revisión a fondo de los factores de éxito, las limitaciones y fracasos, para aumentar la generación de ingresos propios, impulsar políticas públicas locales en la promoción del desarrollo económico y acciones conducentes a la prevención del crimen y la mejora de la seguridad pública en el ámbito local.

### 1.3. Objetivos

- i. Informar a las autoridades locales, el Gobierno de Honduras y la comunidad de donantes sobre los desafíos que enfrentan los municipios en sus sistemas de ingresos locales y su administración tributaria en general.
- ii. Proporcionar a los gobiernos locales alternativas para la movilización de sus ingresos de fuente propia y reducir el nivel de dependencia de las transferencias del gobierno nacional.
- iii. Destacar las posibles áreas de intervención a través de las finanzas municipales, el desarrollo económico y la seguridad pública.

## II. Perfil del Municipio Hondureño y su Marco Legal de Actuación

---

### 2.1. Marco Legal Vigente

El marco legal que rige a los Gobiernos Municipales en Honduras es el conjunto de normas jurídicas establecidas en la legislación nacional vigente, el cual está formado, en primera instancia, por la Constitución de la República; un segundo nivel sería regido por la Ley de Municipalidades<sup>3</sup> y sus reformas emanadas del Poder Legislativo<sup>4</sup>, así como de otras leyes sectoriales relacionadas en forma conexa a los Gobiernos Municipales y que determinan competencias jurisdiccionales; una tercera posición se identifican las manifestaciones de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, tales como los reglamentos, códigos, normas, disposiciones generales y otras regulaciones como los convenios y contratos a nivel ministerial y finalmente, en cuarta instancia, en los instrumentos jurídicos municipales, como son las ordenanzas, reglamentos, regulaciones internas, manuales y el propio plan de arbitrios municipal, entre otros que tienen aplicación únicamente en el ámbito municipal.

En lo que respecta a la Ley de Municipalidades, esta representa la norma jurídica aprobada por el Poder Legislativo, en que se manda y prohíbe lo concerniente al régimen municipal, en donde se establece obligaciones o deberes jurídicos y por la otra otorga derechos. Se reconoce también que tiene carácter indefinido, permanente y sólo dejará de tener vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores decretadas por el Soberano Congreso Nacional<sup>5</sup>.

Históricamente dicha ley ha regido sobre el concepto del municipio y la división del territorio; en departamentos y municipios; sobre la jurisdiccionalidad y organización de la alcaldía y de la comunidad; así como en lo concerniente a la hacienda municipal y sobre el personal municipal<sup>6</sup>. Por otra parte, la Ley de Municipalidades define y delimita las atribuciones inherentes al municipio, lo cual es de importancia significativa ya que, en ella, se establecen las competencias municipales y, en consecuencia, la delimitación de funciones orienta las relaciones de coordinación y cooperación con otras instituciones públicas sectoriales, en base al marco legal / institucional vigente.

En lo relativo a las facultades tributarias, solo el Congreso Nacional puede establecer, decretar, interpretar, modificar y derogar leyes; por consiguiente, el poder de aprobar impuestos, derechos y cualesquiera gravámenes sobre todo tipo de bienes, servicios y renta ha sido conferido a este órgano del Poder Legislativo. Las Municipalidades aplican pero no pueden crear o modificar impuestos, los cuales están regulados por la Ley de Municipalidades. En todo caso, compete a las Municipalidades crear las Tasas por Servicios y los montos de Contribución por Mejoras. Las regulaciones de estas tasas y contribuciones se aprueban anualmente, por la Corporación Municipal respectiva, en su Plan de Arbitrios.

Es importante notar que los esfuerzos para promover una nueva Ley de Municipios y otras conexas como la Ley de la Carrera administrativa Municipal, la Ley de Descentralización, entre otras, constituyen una oportunidad histórica para solventar las debilidades, dentro del marco jurídico, que no han permitido fortalecer al municipio, como el nivel de gobierno que efectivamente está en la posición de

---

<sup>3/</sup> Ley de Municipalidades Decreto 48 del año 1991 y Decreto Reglamentario del Acuerdo 018 del año 1993.

<sup>4/</sup> Se reconocen siete reformas importantes al régimen legislativo municipal, y son la ley reformada en 1991 según el Decreto 48-91 y Decreto 177-91, la reforma promovida en 1995 con el Decreto 124-95, la impulsada en 1997 con el Decreto 171-98, la reforma del año 2000 con el Decreto 127-2000 y la de enero del 2010, con la aprobación del Decreto 143-2009.

<sup>5/</sup> En la actualidad (Julio 2012) se está promoviendo por parte de la SEIP y la AMHON, la revisión y promoción de la Ley del Municipio, al igual que la Ley de Descentralización y el Código Tributario Municipal. Sin embargo estas iniciativas de Ley aún no han sido sometidas oficialmente al Congreso de la República.

<sup>6/</sup> A septiembre del 2012, aún está pendiente la puesta en vigencia de la Ley CAM, publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 31 de Julio 2010.

atender las necesidades de servicios públicos demandados por los ciudadanos definiendo claramente competencias y asignando eficientemente los recursos.

## 2.2. Dinámica de Población

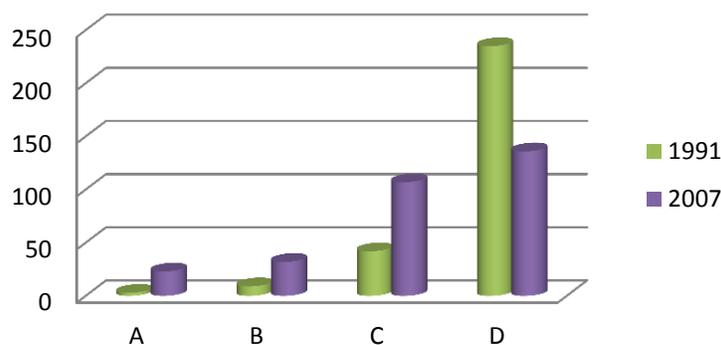
Sobre la base de las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se identifica una marcada transición demográfica en un grupo de 23 municipios, en donde para 2011 se estimó que al menos el 51% de su población habitaría en centros urbanos, demandando más servicios locales; no obstante, el grado de urbanización a nivel nacional se registra en 34% como resultado de una gran dispersión demográfica en el resto de municipios; en el 2030 esta población urbana se habrá duplicado en relación con el 2011.<sup>7</sup>

Este comportamiento demográfico es consecuente con el mundial ya que en 2007, por primera vez en la historia, la mayor parte de la población vive en ciudades. Esta urbanización ha sido duradera, rápida y acelerada, especialmente si se considera que la proporción global de población urbana era sólo del 3% en 1800, del 13% en 1900 (220 millones de habitantes urbanos) y del 30% en 1950 (732 millones), hasta llegar a los 3.200 millones en 2005. Según los pronósticos de Naciones Unidas, se estima que unos 5.000 millones de personas vivirán en ciudades en el año 2030 (60% de la población).

## 2.3. La Capacidad Institucional Local y los Sistemas de Información

Desde una perspectiva institucional, las municipalidades en Honduras están caracterizadas, según las calificaciones de la Secretaría del Interior y Población sobre Categorización Municipal<sup>8</sup>, que las distribuye en cuatro categorías de “A” a “D”. En su mayoría (81.5%) catalogadas con categorías de “D - Estancadas” (136) y con “C - Desarrollo Lento” (107); mientras que las municipalidades con categoría de “B - En Desarrollo” y “A - Desarrollada” equivalen apenas al 18.5%, concentradas en 55 municipios.

Gráfico 1. Honduras: Categorización Municipal 1991 y 2007



Fuente: Elaboración en base a estudios de categorización Municipal. SEIP

Si bien esta clasificación institucional denota una relativa mejoría en los municipios Hondureños, la capacidad en asumir un real proceso de descentralización, es todavía endeble, ya que hasta la fecha, el marco de fortalecimiento municipal se ha concentrado en incrementar el acceso a recursos públicos, incremento de Transferencias e impulsar sistemas de administración financiera orientados hacia la

<sup>7/</sup> Por ejemplo, para el 2012 se estima que los 24 Municipios que superan los 50 mil habitantes son: Distrito Central, San Pedro Sula, Choloma, El Progreso, La Ceiba, Danlí, Choluteca, Villanueva, Puerto Cortés, Comayagua, Juticalpa, Catacamas, Olanchito, Siguatepeque, Tela, Yoro, Santa Cruz de Yojoa, Tocoa, Trujillo, La Lima, Nacaome, Intibucá, Santa Rosa de Copán y Marcovía.

<sup>8/</sup> Esta categorización se construyó, en el 2007, por medio del indicador denominado Índice de Desarrollo Municipal (IDM), compuesto por un conjunto de indicadores del municipio (Índice de Desarrollo Humano, el Grado de Urbanización, el Índice de Energía, la Disponibilidad de Teléfonos y la población con servicio de agua por tubería) e indicadores representativos del desempeño institucional de la municipalidad (Autonomía Financiera, Ingreso per cápita, Esfuerzo de Ahorro y Logro en Inversión).

transparencia y no en mejorar la capacidad de impulsar un marco planificado del desarrollo local, garantizar la seguridad de la ciudadanía y financiar la gestión del desarrollo con recursos propios al municipio en concordancia con su potencial económico.

La base de datos para establecer la categorización municipal se sustenta en el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN) de la Secretaría del Interior y Población (SEIP), el cual es una herramienta disponible, pero no de forma oportuna y clasificada.<sup>9</sup> En la actualidad, no existe un sistema de información municipal confiable y oportuna, que sea utilizado como fuente única de información. Hay una separación entre los informes rentísticos que las alcaldías entregan o deben entregar, de forma separada, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC), a la misma SEIP; y al Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), que está siendo impulsado desde la Secretaría de Finanzas (SEFIN) como proyecto piloto en 40 municipios del país.

## 2.4. Las Finanzas Municipales<sup>10</sup>

### 2.4.1. La Autonomía Municipal

El logro de la autonomía financiera municipal, entendiendo ésta como la capacidad propia de las municipalidades en financiarse a sí mismas, en el caso de Honduras, después de 20 años de vigencia de la Ley de Municipalidades, puede decirse que continúa siendo una de las asignaturas pendientes del desarrollo local. La realidad histórica habla de Honduras como un Estado centralizado, en donde el nivel municipal tan solo recauda, como ingresos propios, un promedio del 8.36% (2002 al 2011) del agregado del sector público, en contraposición a niveles que varían entre el 20% y el 40% en los países occidentales y, por el lado del gasto, ejecutan el 12.48% del total gastado por el Gobierno Central en el mismo período, mientras que el promedio internacional alcanza aproximadamente el 35%. En todo caso, este comportamiento indica que los municipios no alcanzan a cubrir los compromisos municipales con recursos propios y requieren de fuentes externas para ello, ya sea proveniente de las transferencias del Gobierno Central o del endeudamiento, tendencia que es más marcada en el período analizado.

Un grado de autonomía municipal extrema, independientemente del cumplimiento o no de los límites al gasto de funcionamiento establecidos en la Ley de Municipalidades, sería la relación de recursos propios versus los gastos corrientes, la cual indicaría si las municipalidades, al menos, podrían cubrir su propia operatividad; esta relación alcanzó, en promedio durante el 2002 al 2010, el 105%, con lo cual se evidencia que las alcaldías generan recursos suficientes para cubrir sus gastos operativos, pero no generan recursos para financiar la inversión y la provisión de bienes públicos. En consecuencia, las alcaldías no han superado el umbral de la verdadera autonomía local como resultado de su dependencia financiera de fuentes externas para asumir las responsabilidades del desarrollo, en particular la proveniente de los recursos de las Transferencias del Gobierno Central.

Sobre este tema se sabe que las transferencias del gobierno central alcanzarían a cubrir, en promedio, el 47% de los gastos de capital y un 36% sería cubierto vía endeudamiento, en ambos casos y, no obstante, dado que ambos son fuentes externas al municipio, se toman en cuenta porque manejándolos eficientemente se puede promover una efectiva descentralización fiscal. Lo importante en este grupo de

---

<sup>9</sup> Los informes rentísticos de las municipalidades que se entregan anualmente a la SEIP, registrados en el SINIMUN, carecen de veracidad financiera, en vista que los mismos no necesariamente coinciden con los registros municipales de liquidación presupuestaria y en muchas ocasiones no cuadran las cifras entre ingresos y gastos municipales, o entre estas y las reportadas por las instancias del Gobierno Central (Ej. Transferencias). Por otra parte, las series históricas del SINIMUN no se registran de forma oportuna; sobresaliendo los años del 2002 en donde aún faltan 9 alcaldías que entreguen su liquidación presupuestaria, el 2007 faltan 35, el 2008 faltan 36, el 2009 faltan 95 y el 2010 no han entregado 3 municipios. Es importante destacar que, para el 2011, aún no hay datos consolidados y en consecuencia se procedió a estimar las cifras en base al comportamiento histórico.

<sup>10</sup> Las relaciones estadísticas e indicadores enunciados en esta sección se sustentan en la serie histórica de los informes rentísticos registrados en el SINIMUN desde el 2002 al 2010, los datos del 2011 surgen de los informes rentísticos de las alcaldías en forma directa.

recursos es garantizar la regularidad de las transferencias e impulsar un mecanismo regulado de acceso al crédito municipal por medio de una ventanilla al financiamiento local.

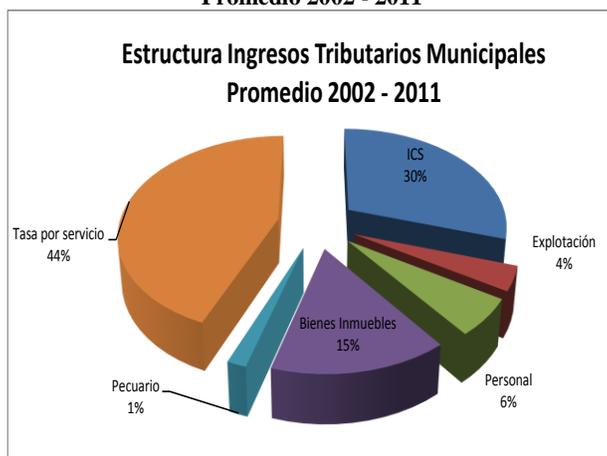
### 2.4.2. Los Ingresos Corrientes

A Nivel Nacional, la carga tributaria municipal como un todo, reafirma la característica de una pobre recaudación local (1.36% del PIB promedio 2002-2011) en comparación con la del gobierno central (15.91%). Este también es un rasgo del fenómeno de centralización y que refuerza la imagen de un municipio con capacidades mínimas. En consecuencia, la mayor debilidad de las municipalidades en el ámbito fiscal es su escasa participación en la riqueza socialmente generada (PIB) que limita su capacidad de impulsar importantes programas de desarrollo por la falta de recursos.

Es estos contextos, es donde los gobiernos locales deberían ejercer su potestad tributaria, con una recaudación proactiva y dinámica, en el marco de la capacidad de pago de los contribuyentes locales, lo cual constituiría un signo de fortaleza institucional y de liderazgo de sus autoridades. En efecto, no es lo mismo dirigir una institución que esencialmente se dedica al gasto basándose en sus ingresos por transferencias, que a un gobierno que para gastar despliega un esfuerzo tributario significativo y busca como apalancar la gran inversión que necesita con su propio esfuerzo de inversión, consciente que hacer lo contrario conlleva un alto costo político.

En cuanto a la estructura de los ingresos tributarios municipales, tasas y otros de los 298 municipios, el impuesto más importante es el de Industria, Comercio y Servicios ya que ha representado, en promedio (2002-2011) un 30% de los ingresos tributarios municipales. El segundo impuesto en importancia es el de Bienes Inmuebles, aunque la participación del mismo, en promedio, es sólo del 15%. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada en todo el período analizado. Lo mismo ocurre con el Impuesto Personal, cuya participación apenas alcanza al 6% de los ingresos impositivos desde 2002 al 2011. En cuanto a la tasa por servicios municipales y derechos, estas acumulan, en promedio, el 44% de los ingresos municipales, los cuales se concentran en las alcaldías con categoría “A”.

**Gráfico 2. Honduras: Composición de los Ingresos Corrientes Municipales.  
Promedio 2002 - 2011**



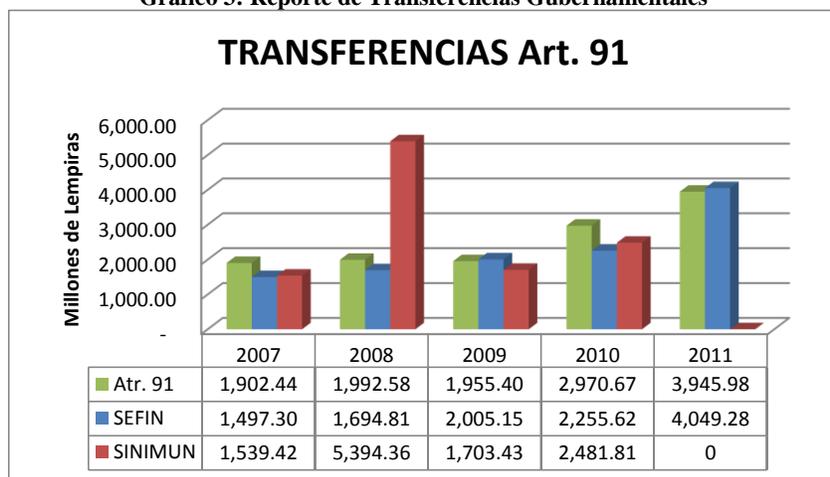
Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINIMUN, SEFIN y BCH.

### 2.4.3. Las Transferencias

En un sistema mixto de financiamiento municipal, caracterizado por ingresos propios débiles y transferencias predominantes, su magnitud puede ocasionar un efecto disuasivo en la dinámica local de recaudación, una suerte de “pereza fiscal”, producto de la dedicación de los gobiernos locales al gasto en detrimento de los esfuerzos para aumentar sus propios ingresos. En este sentido, los recursos transferidos, además de constituirse en una oportunidad para apuntalar el ejercicio de las competencias municipales, conllevan una posible amenaza, ligada a la atrofia de las capacidades y herramientas de la gestión tributaria.

No obstante a la existencia del marco normativo<sup>11</sup>, el flujo de recursos en concepto de transferencias ha sido irregular hacia las alcaldías, no solo en la periodicidad de los desembolsos, sino en los montos efectivamente asignados por parte de la SEFIN a las alcaldías. Lo anterior tiene repercusiones directas en la programación financiera de la gestión municipal y en el efectivo financiamiento de las inversiones establecidas en el Plan de Inversión Municipal. En el Gráfico 3 se estableció el monto de las transferencias que los Gobiernos Locales deben recibir en concordancia a los ingresos tributarios aplicando al Art. 91 de la Ley de Municipalidades; adicionalmente se registraron los recursos que en concepto de transferencias se registraron, por medio del SIAFI, en la ejecución del Presupuesto y finalmente los informes rentísticos, bajo la partida de Transferencias del Gobierno Central, presentados por las Municipalidades a la SEIP y que finalmente se registran en la base de datos del SINIMUN.

**Gráfico 3: Reporte de Transferencias Gubernamentales**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos ejecutados de SEFIN y reportes rentísticos en el SINIMUN hasta el 2010, para el 2011 no se ha registrado toda la información.

**Nota:** El cálculo de las Transferencias, en base al Art. 91, se realizó sobre los Ingresos Tributarios recaudados por el Gobierno Central. Para el 2007, 2008 y 2009 se calculó en base al 5%, en 2010 al 7% y en el 2011 en base al 8%.

Como puede observarse, no se evidencia un patrón de comportamiento en cuanto a la asignación de recursos por transferencias; por ejemplo para el año 2007 la administración central del Estado no cumplió con el mandato establecido en el Art. 91 de la Ley, que fue de Lps. 1,902.44 millones y, la diferencia de lo reportado por la SEFIN y el SINIMUN, puede explicarse por las transferencias discrecionales que eventualmente reciben y registran las alcaldías, esta situación se magnifica al recordar que para este año, al menos, 35 alcaldías no presentaron sus informes rentísticos a la SEIP.

#### 2.4.4. Endeudamiento Municipal

La política gubernamental sobre el endeudamiento tiene una serie de parámetros cuya finalidad es mantener los niveles globales de endeudamiento de las entidades del sector público, en el caso del endeudamiento externo se especifican las siguientes:

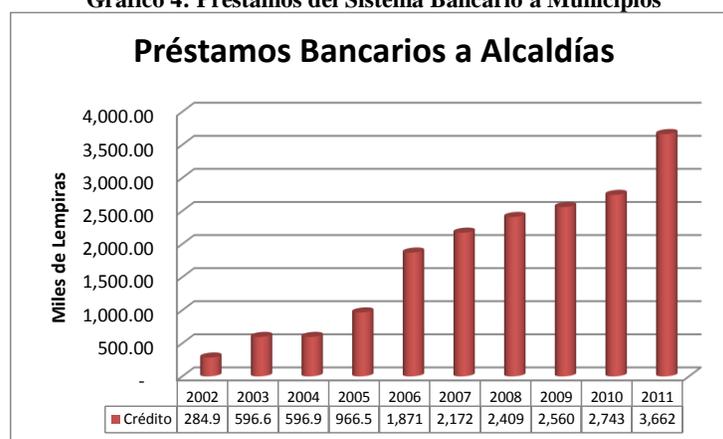
<sup>11/</sup> El Artículo 91 de la Ley de Municipalidades constituye el marco jurídico que le da vigencia al sistema de transferencias gubernamentales en Honduras. Hasta el 2009, el Gobierno Central tuvo la obligación de trasladar de sus ingresos tributarios anuales un 5%, en partidas trimestrales, hacia los Gobiernos Municipales; a partir de la reforma a la Ley de Municipalidades, aprobada en el 2010 conforme a Decreto 143 del año 2009, el porcentaje de la transferencia cambió a 7% en 2010, a 8% en 2011, a 9% en 2012, a 10% en 2013 y finalmente al 11% a partir del 2014.

Parámetros
Las garantías, avales y fianzas del Gobierno Central para todo endeudamiento público no sobrepasarán el 5% de los ingresos corrientes presupuestados.
Los nuevos financiamientos externos, deberán contratarse en una mezcla de recursos cuyo contenido ponderado de concesionalidad resulte en al menos un 35% y deben contar con la autorización por parte de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas. <sup>12</sup>
Si se contratan recursos comerciales, no debe sobrepasarse el límite global de US\$ 100 millones y debe respetarse el criterio del 35% de concesionalidad ponderada para toda la cartera de crédito externo.
Los proyectos de infraestructura que impliquen una inversión significativa de recursos, se pueden realizar con endeudamiento público sin sobrepasar los techos de los indicadores de sostenibilidad (15% del PIB y 42% de las exportaciones de bienes y servicios) o con modalidades financieras que involucren al sector privado, sin garantía soberana.

En el caso del endeudamiento interno, específicamente el relacionado a las municipalidades, se indica que las Corporaciones Municipales podrán comprometer hasta un 30% de los fondos de la transferencia para el pago de cuotas a préstamos, cuando se trata de financiar obras cuya inversión sea recuperable y el endeudamiento no podrá sobrepasar el período de gobierno, caso contrario deberá ser aprobado por el Congreso Nacional.<sup>13</sup> Esta situación limita la programación financiera de proyectos de desarrollo municipal a un período, como máximo, de 4 años; lo cual hace muy difícil la planificación estratégica de largo plazo.

Sin embargo, sobre la base de los informes de la Comisión Nacional de Banca y Seguros, las instituciones financieras, han reportado una tendencia creciente, durante el período 2002 al 2011, en la asignación de créditos Bancarios dirigidos a los Gobiernos Municipales, financiamiento que ha contado con la garantías o el aval del gobierno central, así como con la pignoración de la transferencia, y cuyas tasas de interés en su mayoría son las tasas aplicadas a los créditos de consumo. Resulta importante aclarar que no se tiene información sobre crédito a proveedores.

**Gráfico 4: Préstamos del Sistema Bancario a Municipios**



Fuente: Elaboración propia en base a Informes de la CNBC.

## 2.5. La Base Económica Municipal

Del año 2000 en adelante, a nivel nacional se ha promovido la elaboración y puesta en marcha de Planes Estratégicos Municipales y más recientemente, estos se han extendido a la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel Municipal; la idea básica fue facilitar a las autoridades municipales y los actores principales de una región económica a emprender, de manera independiente, iniciativas conjuntas orientadas al desarrollo económico de su región y a su posicionamiento estratégico en el país e incluso en el contexto global a través del desarrollo de ventajas competitivas.

En este sentido, se entendía al marco de planificación local como un proceso de concertación público-privado entre los gobiernos locales, la sociedad civil organizada y el sector privado, con el propósito de

<sup>12/</sup> Art. 41 Disposiciones del Presupuesto 2012

<sup>13/</sup> Art. 129 Disposiciones del Presupuesto 2012

mejorar la calidad de vida de la población, mediante la creación de más y mejores empleos y la dinamización de la economía de un territorio definido, en el marco de políticas nacionales y locales.

Sin embargo, este proceso ha requerido la consolidación de una institucionalidad local de gestión del desarrollo, la cual no ha estado totalmente definida; además, debe estar aparejada a un proceso de capacitación y formación para el fortalecimiento de competencias en la población y la facilitación de un ambiente favorable de negocios para la atracción de inversiones y la creación de nuevas empresas, entre otras. Además, involucra el desarrollo de las comunidades, en lo social, ambiental, institucional y otro tipo de iniciativas locales encaminadas al bienestar general de la población.

Si bien, a todo lo largo del país, se cuenta con sendos documentos de planificación, generados bajos diversas técnicas y herramientas, y con el auspicio de diversos entes públicos, privados o financiados con recursos multilaterales y bilaterales, lamentablemente en muy pocos casos, las autoridades locales, se han apropiado y los han utilizado como una herramienta de gestión del desarrollo o una guía de acciones estratégicas que maximicen el uso de los recursos disponibles y defina las inversiones prioritarias a realizar.

No obstante, a la falta de utilización de la herramienta de planificación del desarrollo, el corredor norte del país, sigue siendo la zona de mayor crecimiento, no sólo por la existencia del corredor industrial<sup>14/</sup> y el potencial marítimo, sino por la excelente calidad de los suelos que ha propiciado el desarrollo agrícola, siendo sus rubros más representativos: banano, caña de azúcar, plátano, palma africana, cítricos, pastos y granos básicos y el potencial turístico el cual se refuerza con playas, reservas ecológicas, con áreas de bosque lluvioso tropical que se extienden hasta el mar, bosques de manglar, lagunas, ríos, canales y rocas de arrecifes, entre otras; adicionalmente, esta zona cuenta con la mejor infraestructura pública del país concentrada en la red vial y la prestación de servicios públicos incluyendo aeropuertos internacionales. Lo anterior sirve de base para cuantificar que más del 55% del Producto Interno Bruto de Honduras se genera en esta región, representando más del 40% de las exportaciones Hondureñas.

Otro aspecto a considerar en la dinámica del desarrollo económico local, es el acceso al financiamiento adicional para la inversión pública estratégica al desarrollo local. Se trata de impulsar un sistema financiero regulado, créditos accesibles, recuperables vía tasas y modernización de la gestión municipal. Subyace detrás de este enfoque, el desarrollo económico local y su relación con la descentralización fiscal. De igual manera, hablar que revisar las relaciones con el entorno regional recientemente estructurado en una Ley, o de las propias mancomunidades, como una ventaja territorial que aúna esfuerzos entre los gobiernos locales para un desarrollo endógeno de la economía, con la inclusión de la inversión pública central y la dinámica de alianzas con el sector privado.

## 2.6. Seguridad Ciudadana Local

El clima de violencia e inseguridad ciudadana está sobrepasando en los últimos años, los estándares tolerables para la ciudadanía Hondureña, en este sentido y según los datos del UNODC<sup>15/</sup>, la tasa de homicidios por cien mil habitantes pasó de 42.1 en 1999, a 91.6 en 2011, esto es un crecimiento de 117.58% lo cual denota un abrupto deterioro de la situación de seguridad en el país. La información policial registra que más de la mitad de los homicidios son definidos como de móviles “desconocidos”; sin embargo, se comienza a registrar aumentos acelerados de homicidios atribuidos a sicarios, que en el contexto hondureño se consideraría como indicativo de presencia del crimen organizado en el país.

---

<sup>14/</sup> Ejemplo, en la Región del Valle de Sula se encuentra instalada más del 80% de la industria manufacturera y textil del país.

<sup>15/</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>



Dentro del factor institucional se está percibiendo la necesidad de que los Gobiernos Locales se involucren de forma más directa en las acciones que, históricamente, le han correspondido a instancias del Gobierno Central, en particular al Ministerio de Seguridad, por medio de la Policía Preventiva; en alguna medida al Ministerio de Defensa, por medio del Ejército y los operadores de justicia que emanan del Poder Judicial y la Fiscalía<sup>18</sup>. Es por ello, que se crea el programa “*Municipios más Seguros*” el cual involucra activamente a los municipios en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana; amparados en la “*Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022*”, que se presentó (septiembre 2011) como el conjunto de políticas, estrategias y programas para afrontar la problemática de seguridad en el país en los próximos 10 años.

Dentro de la política pública, el Estado compromete la gestión de las autoridades locales en el ejercicio de identificación de las causas inmediatas de las violencias y en la definición de políticas de intervención acordes con cada situación específica, haciendo énfasis a la generación de políticas de seguridad encaminadas a ejecutar medidas preventivas y atención a los grupos vulnerables y en ningún caso acciones orientadas a medidas correctivas las cuales son competencia exclusivas del Ministerio de Seguridad y los operadores de justicia.

Lo anterior implica un cambio de paradigma en donde la posición del Estado, es ver a este servicio público como un bien social, en donde, en el modelo de gestión, prevalezca la vigilancia del entorno y el castigo al ciudadano que infringe la Ley; con una ciudadanía ausente y poco confiada de las políticas emanadas del Estado, hacia una política más incluyente, que se sustenta en que las instancias locales, al estar más cercanas a la ciudadanía, estarían en mejor posición de atender este servicio, que premia la prevención ante el control y que no se concentre en el delito sino en la atención de sus causas.

En la actualidad se han generado varias iniciativas de Seguridad Ciudadana Local tales como: *-Proyecto de Paz y Convivencia para la Región del Valle de Sula (BID 1123-SF-HO)*, *La Experiencia de Puerto Cortes, Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en el Ámbito Local (PNUD)*, *Programa de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática (AMHON)*, *Programa de Apoyo al Sector Seguridad. (PASS- UE)*, *El Modelo Koban<sup>19</sup> (JICA)* y *el Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (HO-L1063)*, por citar algunos. Ver en **Anexo C** “Iniciativas Recientes en Seguridad Ciudadana Local.

---

<sup>18/</sup> Resulta oportuno aclarar que dentro de las atribuciones que la Ley le da a los Municipios, no se especifica el sector de seguridad; sin embargo si le instruye a la prestación de los servicios públicos locales y, mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad.

<sup>19/</sup> La palabra **KOBAN** sintetiza el espíritu del modelo: **Ko**: Intercambio; **Ban**: Vigilancia

### III. Metodología y Selección de Municipios

El marco metodológico que orientó la investigación, permitió la preselección de 25 alcaldías y finalmente seleccionar 15 que fueron objeto de visitas de campo y reunían las características de tener un alto y promedio potencial de incremento de los ingresos derivados de las oportunidades de desarrollo económico y, al mismo tiempo, estar aumentando sus tasas de homicidio. Para un mapa de los municipios seleccionados, consulte el **Anexo A**.

Resulta oportuno mencionar que la referida selección no se efectuó sólo entre municipios categoría “A”, sino que incluyó también municipios de las categorías “B” y “C”. Por su parte, los Municipios de la categoría “D” no se tomaron en consideración porque el tipo de asistencia que requieren va más allá de acciones puntuales y requieren de una valoración y propuestas audaces con visión estratégica, que ayuden a determinar alternativas para la sostenibilidad de cada municipio.

La evaluación objeto del estudio se llevó a cabo en dos fases: La **Fase 1: Identificación y Selección de Municipios** que consistió en un estudio técnico, que analizó los datos públicamente disponibles para identificar los 25 municipios preseleccionados, de los que finalmente se seleccionaron los 15 para una evaluación sobre el terreno más detallada; y la **Fase 2: Selección final y racionalización**, que consistió en la identificación de 18 municipios como base para la coordinación de visitas de campo y confirmación con 15 disponibles para una evaluación detallada, con trabajo de campo aplicado a esos 15 municipios prioritarios finalmente seleccionados.

#### 3.1. Fase I: Identificación y Selección de Municipios

Como parte de los aspectos a ser analizados para la identificación de los municipios a estudiar, se establecieron dos grupos de variables, a) Variables Específicas al Municipio y b) Variables Transversales. En cuanto a las Variables Específicas, éstas se clasifican en: Indicadores Financieros de la Alcaldía, Indicadores del Municipio e Indicadores sobre Seguridad Ciudadana; el segundo Grupo de variables son transversales, las cuales se caracterizan por ser criterios no cuantitativos, comunes a las municipalidades y están orientadas a características de accesibilidad, categorización municipal, cobertura departamental objetivo, incorporación de aspectos de género, entre otras.

##### 3.1.1. Variables Específicas del Municipio

Este grupo de variables buscó cuantificar el potencial económico de las alcaldías, que proporcionan espacio fiscal para incrementar los ingresos propios de las municipalidades, las características propias del término municipal y que a su vez reporten altos índices de inseguridad, el grupo de indicadores se detalla a continuación:

- a. **Indicadores Financieros de la Alcaldía:** Este grupo de variables identifican para el 2010, la capacidad financiera municipal. En este sentido entre mayor es el indicador, la municipalidad tiene mejor capacidad de potencializar los recursos propios. **Valor ponderado = 40%.**

Indicador	Explicación
1. <b>Coefficiente de Autonomía Financiera:</b>	Este coeficiente resulta de relacionar el esfuerzo desarrollado en la consecución de recursos financieros, por parte de las autoridades municipales, a través de la ejecución de su Plan de Arbitrios, de manera específica vía la aplicación de tributos y tasas por servicios, así como por la venta de activos en poder del municipio, con la totalidad de ingresos recaudados por las municipalidades, en un período de tiempo determinado, en este caso del 2010
2. <b>Presión Tributaria:</b>	El Ingreso per cápita, es un coeficiente formado por los ingresos municipales propios divididos por la población, dicho en otras palabras, mide la contribución que cada habitante aporta al financiamiento de la gestión municipal
3. <b>Ahorro ó Déficit en Cuenta Corriente</b>	El indicador relacionado con el Esfuerzo de Ahorro resulta de relacionar los ingresos corrientes, captados por la municipalidad, con los gastos corrientes, mismos que incluyen las partidas de gasto para funcionamiento y de transferencias cedidas para diferentes grupos sociales
4. <b>Esfuerzo de Inversión</b>	Este indicador muestra el grado de responsabilidad que han tenido las municipalidades objeto de estudio, de destinar del monto total de las transferencias gubernamentales un porcentaje de 75% para el financiamiento de sus proyectos de inversión.

- b. **Indicadores del Municipio:** Con el propósito de cuantificar el potencial económico en los municipios de los 6 departamentos del corredor norte, se aplicó este grupo de variables, entendiendo que entre mayor valor tiene el indicador, la municipalidad presenta mejor base económica en el municipio, que le permite mejorar la captación de recursos propios. **Valor ponderado = 30%.**

Indicador	Explicación
1. <b>El Grado de Urbanización: 10%</b>	El cual está medido por el porcentaje de población urbana, proyectada al 2010, que tiene cada municipio que conforma la mancomunidad, su contrapartida es el grado de durabilidad o más dispersa está la población tiene menos acceso a la prestación de servicios públicos, la información proviene de las proyecciones del Censo de Población y Vivienda de 2001,
2. <b>Actividad Económica Municipal: 30%</b>	El criterio para establecer las ponderaciones por actividad económica, se realizó tomando en consideración los niveles de industrialización, actividad financiera, actividad comercial y la posible potencialidad en actividades turísticas de cada municipio, asumiéndolos como ejes básicos de desarrollo económico local
3. <b>El número de Asentamientos Humanos: 10%</b>	En apego a los lineamientos del Plan de Nación y Visión de País, la SEPLAN estableció los asentamientos humanos con reales condiciones urbanas para la población que los habitan, en este sentido se identificó la cantidad de estos núcleos poblacionales en los municipios analizados.
4. <b>Índice de Desarrollo Humano –IDH: 20%</b>	Este indicador, publicado por el Informe de 2006 del PNUD, es un índice compuesto que contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado en dólares.
5. <b>Cobertura Energía: 10%</b>	Según el Informe de Categorización Municipal de la SEIP en el 2007, este indicador fue construido con información de la ENEE, utilizando como variables el número de abonados dividido por el número de viviendas del municipio presentadas en el 2006.
6. <b>Líneas telefónicas de HONDUTEL por 1000 Habitantes: 10%</b>	El indicador de Disponibilidad de Teléfonos, por cada 1000 habitantes, se cuantificó con la información de dos variables, a saber el número de teléfonos en servicio en cada municipio proporcionada por HONDUTEL correspondientes a diciembre de 2006 y la proyección de la población a nivel municipal de 2006, proporcionada por el INE
7. <b>Cobertura Agua: 10%</b>	El indicador del servicio de agua consiste en el porcentaje de viviendas con agua por tubería en cada municipio y que forman parte del Informe de Categorización Municipal de la SEIP en el 2007

- c. **Indicadores sobre Seguridad Ciudadana:** El resultado en la aplicación de este grupo de variables, a diferencia de los dos anteriores que son directamente proporcionales, este es inversamente proporcional, ya que a mayor valor del índice, menor es el nivel de seguridad ciudadana. Entre mayor sea el indicador, mayor es el esfuerzo que tiene que hacer la municipalidad para lograr la seguridad ciudadana. **Valor ponderado = 30%.**

Indicador	Explicación
1. <b>Tasa de Homicidios: 50%</b>	Este indicador resulta del cociente entre el número total de homicidios en el año 2010 y el total de población expresada por 100.000 habitantes, reportada a nivel Municipal.
2. <b>Número de Casos de Homicidios Reportados: 25%</b>	En este caso se toma en cuenta el número de casos de homicidios acontecidos en el Municipios en el 2010 y que son producto de una patología ya sea una muerte intencional, no intencional o auto-infligida que genere lesiones intencionales ocasionada que causan la muerte.
3. <b>Número de Muertes por Causas Externas: 25%</b>	En este caso se toma en cuenta el número de casos de suicidios, muertes de tránsito y muertes de naturaleza no intencional, reportados por la Policía Preventiva y el Observatorio de la violencia en el 2011.

Consulte el **Anexo B** para las tablas detalladas con los indicadores de selección mencionados en esta sección.

### 3.1.2. Variables Transversales

Este grupo de variables, denominadas variables de ajuste, buscan armonizar la distribución de los municipios, utilizando criterios comunes a las municipalidades y están orientadas a garantizar la accesibilidad territorial, inclusión según categorización municipal y garantizar la cobertura

departamental definida en el estudio y se incorporó la variable de género en la dirección política de las Alcaldías seleccionadas.

### 3.2. Fase II: Selección Final y Racionalización

En coordinación con USAID, finalmente se seleccionaron 18 municipios de los 25 preseleccionados, en función de conciliar agenda para el trabajo de campo y finalmente trabajar con los 15 municipios para el análisis integrado.

Los municipios que presentan un mejor comportamiento de las variables aplicadas en el análisis integrado son los municipios categorizados en tipo “A”, aunque la selección final de los 15 municipios para el estudio, no se hizo sólo entre municipios categoría “A”, sino que se incluyó también a municipios de las categorías “B” y “C”.

Municipios de la categoría “D” no se incluyen por considerar que el tipo de asistencia que requieren va más allá de acciones puntuales, corresponde a acciones que ayuden a determinar alternativas para su sostenibilidad.

CATEGORÍA / DEPARTAMENTO	A	B	C	TOTAL
ATLÁNTIDA	La Ceiba y Tela		El Provenir	3
COLÓN	Tocoa	Trujillo	Sabá	3
COPÁN	Santa Rosa de Copán		La Unión	2
CORTÉS	Puerto Cortés y Choloma	Potrerillos		3
SANTA BÁRBARA		Las Vegas y Quimistán		2
YORO		Santa Rita	Yorito	2
TOTAL	6	5	4	15

Durante un período de tres semanas, el equipo de trabajo realizó una visita de campo a 15 municipalidades y por medio de un instrumento de investigación participativo se llevaron a cabo talleres de trabajo en donde se obtuvo la información de primera mano de las autoridades locales y funcionarios municipales. Es importante destacar que en el proceso de visitas no se pudo concretar el taller de trabajo con la municipalidad de Yoro, razón por la cual se sustituyó por la visita de campo en la Municipalidad de Sabá.

## IV. Resultados de Visitas de Campo

---

### 4.1. Observaciones Generales

Ambas fases de la evaluación revelaron diferencias muy reales entre los municipios. Además de las diferencias esperadas en cuanto a criterios objetivos tales como área, población, base económica, la ubicación y otras características geográficas; cada municipio tiene su propia historia, su "personalidad" y su cultura institucional. Al mismo tiempo, sin embargo, hay muchas similitudes que permitieron llegar a un conjunto bastante detallado de hallazgos y recomendaciones generales. Los detalles de estos resultados, se pueden ver en **Apéndice** del documento, con los 15 Perfiles de los Municipios analizados.

En las tres categorías de municipios (A, B, y C) estudiados, se observó dos tipos de municipios, los que están dispuestos a entrar o dinamizar y profundizar su proceso de cambios para mejorar en las tres áreas del estudio, asumiendo una actitud proactiva y los municipios que reconocen la necesidad de cambio pero asumen una actitud pasiva. En cuanto a **posibilidades reales de mejora de los ingresos y el desarrollo económico local**, igualmente hay dos grupos de municipios, los que tienen verdadera potencialidad y los que tienen la buena intención pero las limitaciones por tamaño de población y base económica, es bastante difícil lograrlo sin una intervención focalizada.

#### 4.1.1. Sobre las Finanzas Locales

La Ley de Municipalidades y su reglamento regula la mayoría de los aspectos relacionados con la movilización de recursos municipales. Esas fuentes de ingresos se dividen en **Ingresos Corrientes**, los cuales se clasifican en Ingresos Tributarios y No Tributarios y los **Ingresos de Capital** que incluyen además de los empréstitos, parte de las transferencias del Gobierno Central. En el marco de aplicación del marco legal vigente se observó que existen problemas de diseño asociados con cada una de las fuentes de ingresos locales, que ameritan una atención nacional tendiente a modernizar la base legal y facilitar la administración tributaria de cada alcaldía y de la conformación de un programa permanente de capacitación en este tema.

También se identificó una manifiesta debilidad institucional en la administración tributaria, no solo por la falta de flexibilidad y capacidad gerencial en la recaudación de los impuestos propiamente tal, sino por la escasa vinculación de los costos, de la prestación de servicios municipales, a las tasas y tarifas establecidas en el Plan de Arbitrios. Resultó evidente una debilidad en el registro y actualización de contribuyentes municipales, la cual debe atenderse integralmente, no solo en el ámbito local, el cual debe levantarse inmediatamente, sino en los niveles de coordinación interinstitucional con las bases de datos de contribuyentes a nivel nacional y con la base domiciliaria en el registro de los ciudadanos.

#### Principales hallazgos sobre Finanzas en las 15 municipalidades visitadas:

- Deficiencias en el registro de las bases de contribuyentes por impuestos y servicios que presta la municipalidad. Sub-registro y carencia de planes sistemáticos de actualización.
- Las actualizaciones en los registros de la base de contribuyentes las han hecho por defecto, de forma reactiva, cuando el contribuyente recurre ante la Alcaldía para tramitar una constancia o solvencia municipal. No hacen estudio sobre su base potencial y la relación con su base real.
- Pocas Alcaldías establecen coordinación y/o se apoyan por la vía de hecho o mediante convenios, de registros que llevan las Cámaras de Industria y Comercio, ni de los registros de la DEI.
- No llevan control de costo real por cada servicio, lo que no permite conocer el nivel de recuperación y subsidio de los mismos. No realizan cálculos y propuesta de tarifas.
- Existe la tendencia de que las municipalidades cuando terciarizan el servicio se desentienden del control de calidad en su prestación. Ante la actitud observada, en el caso de las municipalidades que han contratado los servicios de la Corporación TX para la recaudación tributaria y mora, en el futuro corren el peligro de caer en una actitud reactiva y sea la empresa contratada la que por vía de hecho pauten la política y procedimientos en la gestión tributaria.

#### 4.1.2. Sobre Desarrollo Económico Local

Se reconoce el esfuerzo institucional para la puesta en marcha de un marco planificado del desarrollo local, el cual se manifiesta en la vigencia de diversas **herramientas de planificación y gestión del desarrollo**. En este sentido, todos los municipios visitados cuentan, con al menos, un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal y otros instrumentos como Planes de Ordenamiento Territorial, Plan de Contingencias ante Desastres Naturales, entre otros; no obstante, es de nuestro criterio que estos planes no constituyen elementos para la formulación del presupuesto municipal o la ejecución del Plan de Inversión Municipal. Al parecer la elaboración del POA financia la visión de corto plazo de las autoridades locales y, a su vez, los planes estratégicos son, en el mejor de los casos, documentos utilizados en la gestión de recursos externos al municipio, sean estas donaciones o solicitudes de créditos.

El Alcalde no solo representa el liderazgo municipal, sino la autoridad local con una visión integral sobre el potencial del municipio, reflejando, en su pensamiento, la orientación de acciones que se deben seguir para dinamizar el crecimiento económico. No obstante, salvo algunas excepciones, esta visión no es permeable al equipo de trabajo de la municipalidad y menos aún al tejido social del municipio, lo que repercute en que los planes estratégicos no se han constituidos en la herramienta que guíe las acciones de desarrollo en el municipio.

A su vez, se evidencia una pobre vinculación con el sector privado, del cual se espera que diversifique la producción industrial, que haga grandes inversiones, que genere fuentes de empleo así como la atracción de la inversión y la tecnología procedente del exterior. Pero de una forma “divorciada” del gobierno local.

##### **Principales hallazgos sobre Desarrollo Económico Local en las 15 municipalidades visitadas:**

- Poca apropiación de los instrumentos de planificación y gestión del desarrollo con que cuentan las municipalidades. La mayoría de ellos están desactualizados y los que tienen varios no están correlacionados en un plan rector/integral como el principal instrumento, independientemente que para la gestión se trabaje con planes específicos o sectoriales.
- Débil articulación de las estructuras de la municipalidad con las estructuras de base/territorial y con los agentes económicos que tienen presencia en sus municipios (empresa privada, banca, asociaciones de productores, cooperativas, ONG's)
- Las municipalidades destinan limitados recursos humanos y financieros para la planificación y gestión del desarrollo de forma sistemática, que articule la visión de desarrollo del municipio con la visión de país.
- No existe una ventanilla para el financiamiento del desarrollo que provea recursos de largo plazo bajo esquemas de recuperación de las inversiones, las cuales deben estar vinculados con la participación del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

#### 4.1.3. Sobre la Seguridad Ciudadana

En la visita de campo resultó notorio que la percepción sobre la inseguridad ciudadana es latente en todos los municipios visitados; sin embargo, se puede inferir que los grados de inseguridad son proporcionalmente directos al tamaño de población y a la actividad económica del municipio; es importante mencionar que la tipología de la violencia también varía de lugar en lugar, razón por la cual, la atención de este servicio público amerita un diagnóstico situacional específico para cada localidad y que recaerá en acciones focalizadas a cada tipología identificada.

Por otro lado, en el corredor norte del país se identificó una red social local vinculada a la atención de las políticas de seguridad ciudadana, la cual ha generado una conciencia social sobre el papel institucional que le compete a las alcaldías municipales en la prestación de este servicio público, orientada a la generación de acciones preventivas, de atención social a grupos vulnerables en particular la de los jóvenes y mujeres en situación de riesgo y ha esclarecido la coordinación interinstitucional con los operadores de justicia a nivel nacional.

Adicionalmente, se reconoce la existencia, por iniciativa de las autoridades locales apoyada por programas vinculados, de algunos Planes Locales de Seguridad Ciudadana que han puesto de

manifiesto, no sólo la consolidación de una estructura social, sino las acciones pertinentes para prevenir el crimen, el caso del Municipio de Puerto Cortés es una experiencia exitosa que habría que sistematizar y aprender de ella. No obstante, con la vigencia de la **Tasa Nacional de Seguridad Ciudadana**, el financiamiento de dichos planes locales se vuelve precario al eliminar la tasa local y a la fecha, no se ha definido el esquema de financiamiento de los diferentes planes de seguridad local.

<b>La Experiencia de Puerto Cortés</b>
<p>En 2006, las autoridades municipales de Puerto Cortés decidieron enfrentar los problemas de inseguridad con sus propios medios creando un sistema propio de gestión de la seguridad ciudadana denominado “Sistema de Seguridad Ciudadana de Puerto Cortés” (SISE), que convocó una acción interinstitucional y multisectorial para atender las violencias y los delitos. Un elemento novedoso del sistema fue la apertura a la participación ciudadana, ya probada en la intervención en los municipios del Valle de Sula, pero enriquecida con un interesante Programa de aportes solidarios del sector privado bajo el principio de la “corresponsabilidad compartida”.</p> <p>Este sistema de gestión local de seguridad, conocido como “modelo de Puerto Cortés” definió como sus objetivos, (i) coordinar la acción del Estado en materia de seguridad ciudadana en el territorio, (ii) promover la participación comunitaria (iii) garantizar la situación de paz social y la tranquilidad ciudadana. Su arquitectura institucional se ha ajustado a la organización geográfica administrativa del territorio: tiene una Comisión Comunitaria de Seguridad Ciudadana (COSEC), que cubre todo el municipio con su respectiva Oficina del Comisionado de Seguridad; Comisiones Zonales de Seguridad Ciudadana (COZOSEC); Comisiones de Barrios de Seguridad Ciudadana (COBASEC); Comisiones Rurales de Seguridad Ciudadana (CORUSEC).</p> <p>Los recursos que financian las políticas formuladas y ejecutadas por el COSEC, administradas bajo la figura de un fideicomiso, provinieron hasta el mes de diciembre de 2011, del cobro de la <b>tasa municipal de seguridad</b> / que grababa a comercio y particulares de acuerdo con el tamaño de sus actividades económicas, además de los recursos y aportes de las entidades miembros, donaciones, legados, recursos de la cooperación internacional y las contribuciones de personas naturales o jurídicas.</p> <p>Al mismo tiempo, desde el SISEC se diseñó y organizó un centro unificado de recepción de demandas de servicios de seguridad ciudadana y emergencias, que incluye el servicio de despacho y el monitoreo de los sitios más estratégicos de la ciudad con un servicio de vigilancia electrónica que se ha fortalecido en el último año con la dotación de las patrullas, ambulancias y carros de bomberos, con GPS.</p>

Para más información de iniciativas recientes en seguridad ciudadana local, consulte el **Anexo C**.

## 4.2. Sistemas de Información

La base de datos que se utilizó para el presente estudio, se sustentó en datos oficiales de la Secretaría del Interior por medio del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN), el cual es un sistema<sup>20</sup> que ha sido desarrollado con el objetivo de convertirse en una fuente de información actualizada, confiable, accesible y oportuna para que las instituciones integrantes del sector municipal puedan optimizar la calidad de sus decisiones, prioridades, asignación, monitoreo del desempeño municipal y de fortalecimiento del proceso de descentralización.

En la actualidad la SEIP no tiene a disposición del público la página web del SINIMUN<sup>21</sup>, pero si la base de datos de los informes rentísticos de los municipios, mostrando retrasos en la digitalización de la información remitida. Por otra parte y no obstante a que se registra la mencionada base de datos, la misma carece de confianza estadística, ya que no debe corregir los errores que se derivan de las informes originales que elaboran los funcionarios municipales, esto evidencia la necesidad de impulsar programas de capacitación para que se cumpla con lo establecido en el Manual de Formulación de Presupuesto por Programas, así como con las normas de contabilidad presupuestaria y el manual de rendición de cuentas del TSC. También es importante que el Departamento de Información y Estadística cuente con personal conocedor de finanzas públicas que pueda controlar la calidad de la información fiscal municipal.

<sup>20/</sup> En el año 2002 se crea el Departamento de Información y Estadísticas, adscrito a la Dirección General de Fortalecimiento Local de la SEIP, con el fin de administrar la información estadística municipal y generar indicadores que sirvan como instrumento de apoyo en la planificación para la gestión municipal y el desarrollo local.

<sup>21/</sup> Eventualmente la SEIP habilitó un sitio web para el acceso a la información el cual está fuera de servicio. <http://www.seip.gob.hn/sinimun/>

Además de lo descrito, SINIMUN tiene incorporado todo el banco de datos que se obtuvo a nivel municipal del Censo de Población y Vivienda de 2001, de manera que los usuarios de información municipal pueden obtener la información disponible. También cuenta con los datos de energía proporcionados por la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y con la disponibilidad de teléfonos proporcionada por HONDUTEL y el servicio de agua servida por el SANAA, pero los mismos no están actualizados.<sup>22</sup>

También en la Secretaría de Finanzas, amparado en la Ley de Presupuesto, se está impulsando el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SAMI), que es un Sistema de registro único sobre el uso de los recursos públicos municipales y será utilizado como herramienta de Gestión financiera / Presupuestal que mejorará y apoyará al ordenamiento y la administración de las Finanzas Públicas locales y nacionales. Esta herramienta permite realizar desde la Formulación y Aprobación del Presupuesto y sus modificaciones, así como la ejecución de los ingresos gastos del municipio, la gestión de pagaduría, la contabilización y presentación de los estados financieros y reportes rentísticos, pasando por el Control de la Deuda Interna y Externa y preparación de las Evaluaciones Presupuestales conectados con los entes rectores.

El Fortalecimiento Fiscal es un aspecto primordial que busca el SAMI a nivel local, es procurar la información pertinente para el mejoramiento del manejo fiscal, ya sea por la calidad de la información generada como por la ampliación y de apoyo a las medidas de coerción fiscal con los contribuyentes en aras de incrementar los ingresos y evitar la evasión fiscal municipal. Como concepto tecnológico el SAMI, es un sistema integrado de Administración Financiera en el cual se registran operaciones Presupuestarias, de Contabilidad, de Tesorería, de Crédito Público, cuyo origen de estas transacciones se derivan de una gestión administrativa de las diferentes dependencias de la institución, garantizando con esto una sola digitación de los datos. Estas unidades o dependencias administrativas pueden ser: La administración de los distintos servicios públicos, las solicitudes de compras, recursos humanos, control de almacenes, inventarios, el control de la inversión pública municipal, control de los fondos rotativos o cajas chicas, control de los diferentes impuestos, tasas y arbitrios que administran las Municipalidades, control de la cuenta corriente de los contribuyentes, la gestión del cobro, etc. Asimismo, resultará de mucha importancia el acceso en tiempo real a información municipal, para instituciones públicas como son, la Secretaría del Interior y Población, Instituto de la Propiedad (IP), Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), Congreso Nacional y particularmente al Tribunal Superior de Cuentas TSC, de manera de corresponder con las responsabilidades enmarcadas en sus leyes en los tiempos oportunos. La SEFIN ha presentado un informe de la implementación del SAMI en 10 municipios pilotos en el 2011 y tienen programado incrementar su implementación en al menos 60 municipios a finales del 2013.<sup>23</sup>

En conclusión, se reconocen la necesidad de establecer un sistema de información municipal confiable y oportuno, utilizando como fuente única de información los reportes generados por los sistemas de administración financiera que utilicen las municipalidades, y que en la actualidad se sustentan en los reportes rentísticos que las alcaldías entregan o deben entregar, de forma separada, al Tribunal Superior de Cuentas (TSC) y a la misma SEIP; en este sentido el Sistema de Administración Municipal Integrado (SAMI), que está siendo impulsado desde la SEFIN, puede constituirse en este mecanismo de información oportuna.

---

<sup>22/</sup> Los informes rentísticos de las municipalidades que se entregan anualmente a la SEIP, registrados en el SINIMUN, carecen de veracidad financiera, en vista que los mismos no necesariamente coinciden con los registros municipales de liquidación presupuestaria y en muchas ocasiones no cuadran las cifras entre ingresos y gastos municipales, o entre estas y las reportadas por las instancias del Gobierno Central (Ej. Transferencias). Por otra parte, las series históricas del SINIMUN no se registran de forma oportuna; sobresaliendo los años del 2002 en donde aún faltan 9 alcaldías que entreguen su liquidación presupuestaria, el 2007 faltan 35, el 2008 faltan 36, el 2009 faltan 95 y el 2010 no han entregado 3 municipios. Es importante destacar que, para el 2011, aún no hay datos consolidados y en consecuencia se procedió a estimar las cifras en base al comportamiento histórico.

<sup>23/</sup> <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/SAMI/index.html>

## V. Resultados de la Evaluación

Parte de los aspectos estudiados en la visita de campo, fue la liquidación presupuestaria del 2011 que las municipalidades entregaron al Tribunal Superior de Cuentas, la cual fue revisada por el equipo de trabajo, con el fin de verificar el comportamiento de la gestión fiscal municipal en este período y por consiguiente, **la sostenibilidad financiera de cada una de las municipalidades**, objeto de estudio. En este sentido se ratificaron indicadores relacionados con el Coeficiente de Autonomía Financiera (AF); La Presión Tributaria (PT); el Esfuerzo de Ahorro o Déficit en Cuenta Corriente (EA); el Esfuerzo de Inversión (EI) y el Porcentaje de Gasto de Capital.

A continuación se analiza el comportamiento de cada indicador en 2011 a nivel de agregado por municipalidad. En la Tabla siguiente, se presentan los indicadores resultantes:

Departamento	Municipios	Autonomía Financiera	Presión Tributaria	Ahorro/Déficit Corriente	Índice de Esfuerzo de Inversión	Ingresos de Capital
Atlántida	La Ceiba	75.33	890.31	1.52	9.82	36%
	Tela	74.77	672.12	0.81	0.97	58%
	El Porvenir	44.39	209.60	1.09	1.03	53%
Colón	Trujillo	60.38	259.11	1.44	1.89	35%
	Tocoa	76.14	350.94	1.46	2.95	35%
	Saba	63.48	315.04	0.92	0.96	40%
Santa Bárbara	Santa Rosa	60.19	908.86	1.49	3.52	34%
	La Unión	58.93	1,677.49	3.32	2.42	35%
	Las Vegas	69.83	989.20	8.05	3.89	33%
	Quimistan	41.46	364.92	0.81	1.48	59%
Cortés	Puerto Cortes	20.12	739.63	0.85	1.49	82%
	Choloma	71.36	393.41	2.16	3.99	31%
	Potrerrillos	55.58	326.96	0.69	0.87	71%
Yoro	Santa Rita	53.47	352.50	1.19	0.93	47%
	Yorito	27.09	315.15	2.17	1.00	75%

Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE.

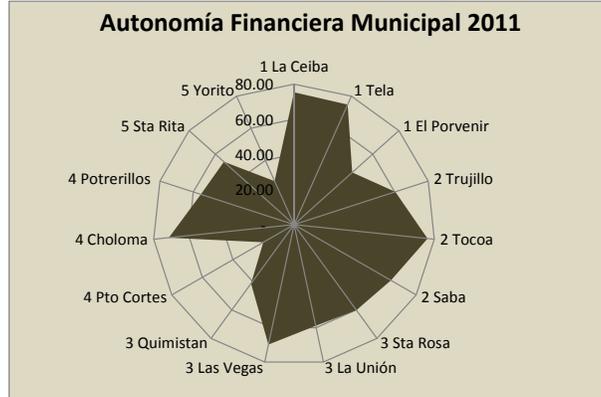
NOTA: Se presenta un sistema de alerta en cada indicador en tres niveles.

### 5.1. Coeficiente de Autonomía Financiera Municipal

Este coeficiente resulta de la relación de Ingresos Propios sobre los Ingresos Recaudados,  $\{AF = (IP/IR)*100\}$  los cuales miden el esfuerzo desarrollado en la consecución de recursos financieros, por parte de las autoridades municipales a través de la ejecución de su Plan de Arbitrios, de manera específica vía la aplicación de tributos y tasas por servicios municipales, así como por la venta de activos en poder del municipio, con la totalidad de ingresos recaudados por las municipalidades, en un período de tiempo determinado, en este caso del 2011.

El modelo sobre la autonomía financiera municipal establece niveles de eficiencia, en términos de sus capacidades instaladas para captar ingresos propios, de forma tal que una administración tributaria con una puntuación de 100% sería catalogado como un sistema eficiente en cuanto a la captación de ingresos. En consecuencia, las administraciones tributarias con una puntuación mayor o igual a 65% serían catalogadas como sistemas con Capacidades Altas (Color Verde); los que alcancen puntuaciones mayores a 45% pero menores a 65% se calificarían como sistemas con Capacidades Medias (Color Amarillo) y por último los sistemas con Capacidades Insuficientes (Color Rojo) serían las que no alcanzan el 45% de puntuación.

**Gráfico 7: Autonomía Financiera de municipios seleccionados**



Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE

En el caso de los 15 municipios visitados, se observa que, en promedio, los municipios involucrados presentaron una relativa fortaleza en cuanto a la autonomía financiera, ya que la mayoría estaban por encima del promedio nacional del 23.38%. En este sentido, las municipalidades más solventes serían La Ceiba, Tela, Tocoa y Choloma, por su parte los municipios con capacidades intermedias serían Trujillo, Sabá, Santa Rosa de Copan, La unión, Potrerillos y Santa Rita. Por último, los municipios calificados con capacidades insuficientes serían el Provenir, Quimistán, Yorito y el municipio menos autónomo, desde el punto de vista financiero, presentando un indicador de apenas un 20.12% es el de Puerto Cortés, incluso por debajo del promedio Nacional.

## 5.2. Presión Tributaria Municipal

El Ingreso per cápita o presión tributaria, es un coeficiente formado por los ingresos municipales propios divididos por la población al 2011,  $\{PT = IM/Pt\}$  dicho en otras palabras, mide la contribución que cada habitante aporta al financiamiento de la gestión municipal. En las 15 municipalidades visitadas, se cuantificó, que la presión tributaria fue en promedio de Lps. 584.35 por habitante, la cual supera el promedio nacional de Lps. 238.60 de ingresos per cápita de todas las municipalidades del país, con lo cual se demuestra que en estos municipios existe una mejor base tributaria y en términos relativos una mejor administración tributaria y relación con los contribuyentes Hondureños.

Desde el punto de vista del modelo sobre los ingresos per cápita municipales, se establecen niveles de presión tributaria, en términos de sus capacidades para captar ingresos propios en concordancia con la población; de forma tal que, en los casos analizados, una administración tributaria con una puntuación mayor o igual a Lps. 584.35 serían catalogadas como sistemas con Mejores Capacidades de recaudar ingresos propios (Color Verde); los que alcancen puntuaciones mayores a Lps. 238.60 pero menores a Lps. 584.35 se calificarían como sistemas con Capacidades dentro del Promedio (Color Amarillo) y, por último los sistemas con Capacidades Inferiores al esfuerzo promedio (Color Rojo) del corredor Norte serían las que no alcanzan el Lps. 238.60 de puntuación.

**Gráfico 8: Presión Tributaria de municipios seleccionados**



Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE

El caso más relevante se cuantificó en el municipio de La Unión en vista que este indicador es de Lps. 1,677.49 por persona, el cual se explica por los niveles de recaudación de la empresa minera en el municipio y su pequeña población, el resto de municipios que sobrepasan el promedio de la presión tributaria de la zona son: La Ceiba, Tela, Santa Rosa de Copan, Las Vegas y Puerto Cortés; por su parte el municipio que está por debajo de la media nacional fue El Porvenir ya que tiene una presión tributaria de Lps. 209.60 por habitante, el resto de municipios está ejecutando una presión tributaria media a los de la zona.

### 5.3. Ahorro o Déficit en Cuenta Corriente Municipal

El indicador relacionado con el Esfuerzo de Ahorro resulta de relacionar los ingresos corrientes captados por la municipalidad con los gastos corrientes  $\{A = IC/GC\}$ , mismos que incluyen las partidas de gasto para funcionamiento y de transferencias, cedidas para diferentes grupos de actores presentes en el territorio. Lo que este coeficiente nos indica es si los gobiernos locales son capaces de financiar con recursos propios los gastos corrientes de un período fiscal y en consecuencia, existe un remanente para financiar las inversiones del municipio.

En este sentido, si el indicador es Mayor que 1, la municipalidad genera ahorro corriente de forma tal que puede financiar, al menos en parte, los gastos de capital; en contraposición si el indicador es menor que 1, se demuestra que la municipalidad no cubre, con los ingresos corrientes, a financiar los gastos corrientes de la alcaldía y requiere de ingresos de capital para financiar dichos gastos.

**Gráfico 9: Ahorro/Déficit de municipios seleccionados**



Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE

En consecuencia en el modelo sobre el ahorro en cuenta corriente municipal, se establecen niveles de responsabilidad en la gestión administrativa; de forma tal que, los municipios con una relación mayor o igual a 1.4 serían catalogadas como municipios que cumplen con la legislación municipal en cuanto a los límites de gastos de funcionamiento y superan el ahorro en cuenta corriente para financiar los gastos de capital (Color Verde); por otro lado, los municipios que alcancen puntuaciones mayores a 1 pero menores a 1.4 se calificarían como municipios con una gestión en cuenta corriente sostenible (Color Amarillo) y, por último los municipios con Capacidades en alerta (Color Rojo), porque no alcanzan a cubrir sus gastos corrientes, serían los inferiores a 1 de puntuación.

Entre las 15 Municipalidades visitadas, sobresale el resultado del Municipio de Las Vegas, en donde los ingresos corrientes sobrepasan en 8.05 veces los gastos corrientes, seguido por La Unión (3.32) y Yorito (2.17); lo que nos dice que al menos en parte, están financiando, al menos en parte, sus gastos de capital. En 7 municipios de este grupo se observó que sus ingresos corrientes ligeramente superan el punto de equilibrio (1) para financiar los gastos corrientes. Por otra parte, las municipalidades de Tela, Sabá, Quimistán, Puerto Cortés y Potrerillos presentan indicadores menores que 1; lo que nos dice que estas municipalidades están recurriendo a sus ingresos de capital para financiar gastos corrientes (funcionamiento).

#### 5.4. Esfuerzo de Inversión Municipal

Este indicador muestra el grado de responsabilidad que han tenido las municipalidades de destinar, del monto total de las transferencias gubernamentales, un porcentaje de 75% para el financiamiento de sus proyectos de inversión  $\{E \text{ Inv.} = \text{Inv.}/(T * 0.75)\}$ . Dicho de otra forma, si el indicador es Mayor que 1, la alcaldía a dirigido mayores recursos hacia inversión a los provistos por la transferencia gubernamental; en contraposición si el indicador el menor que 1, se demuestra que la municipalidad no destina a la inversión, ni siquiera los montos que el Gobierno Central le ha otorgado para ese fin.

El modelo de calificación en el indicador de esfuerzo de inversión, se establecen niveles de responsabilidad en la gestión administrativa; de forma tal que, que los municipios con una relación mayor o igual a 1.75 serían catalogadas como municipios que cumplen con la legislación municipal en cuanto a la utilización de las transferencias en proyectos de inversión y para financiar los gastos de capital (Color Verde); por otro lado, los municipios que alcancen puntuaciones mayores a 1 pero menores a 1.75 se calificarían como municipios con una gestión de inversión sostenible (Color Amarillo) y, por último los municipios que orientan los recursos de transferencias a gastos corrientes, serían los inferiores a 1 de puntuación (Color Rojo).

Gráfico10: Esfuerzo Inversión de municipios seleccionados



Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE

Este indicador, entre las 15 municipalidades visitadas, es la Municipalidad de La Ceiba quien realiza un importante esfuerzo en su inversión con un indicador de 9.82, seguida de Las Vegas (3.89) y Santa Rosa de Copán (3.52), seguidas por Trujillo, Tocoa, La Unión y Choloma. Por otra parte, las municipalidades que no realizan el esfuerzo en inversión, o sea que están por debajo de 1, que equivale a que están invirtiendo menos del 75% de lo que reciben en concepto de Transferencias del Gobierno Central, son las de Tela, Sabá, Potrerillos y Santa Rita.

## 5.5. Ingreso de Capital Municipal

Dentro de la estructura de financiamiento de la gestión municipal, el peso relativo de los ingresos de capital con respecto a los ingresos totales  $\{\%IK = (IK/IT)*100\}$ , implica el nivel de dependencia de recursos externos del municipio, sean estos provenientes de las transferencias gubernamentales o por vía del endeudamiento municipal. Entre mayor es el valor, mayor es la dependencia municipal.

El modelo sobre la dependencia a los ingresos de capital establece niveles de eficiencia, en términos de sus capacidades instaladas para gestionar recursos propios para el desarrollo del municipio, de forma tal que una administración municipal menos o igual a 45% serían catalogadas como sistemas con Capacidades Altas (Color Verde); los que alcancen puntuaciones menores a 65% pero mayores a 45% se calificarían como sistemas con Capacidades Medias (Color Amarillo) y, por último los sistemas con Capacidades Insuficientes (Color Rojo) serían las que superan el 65% de puntuación en cuanto a la estructura de recursos de capital.

**Gráfico 11: Autonomía Financiera de municipios seleccionados**



Fuente: Cálculos propios en base a información del SINIMUN de la SEIP, Informes Rentísticos de las Municipalidades al 2011 y Proyecciones del INE

En este sentido los municipios de Puerto Cortés, Potrerillo y Yorito presentan una situación insostenible en cuanto al financiamiento municipal porque la mayoría de sus ingresos provienen de fuentes externas al municipio.

# VI. Conclusiones y Recomendaciones

---

## 6.1. Las Finanzas Municipales

La Ley de Municipalidades y su reglamento regula la mayoría de los aspectos vinculados con la generación de recursos municipales, en donde se reconocen deficiencias de diseño asociados con cada una de las fuentes de ingresos, cuyas observaciones se detallaran para ser atendidas en el mediano y largo plazo. Las recomendaciones están relacionadas a la revisión del marco legislativo vigente y centrarse en acciones que las autoridades locales pueden tomar bajo su propia responsabilidad. El foco inicial está en los impuestos municipales, sean estos: el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre industria comercio y servicios, el impuesto personal y los impuestos menos importantes, como el impuesto pecuario y el de explotación de recursos, tres puntos hay que destacar:

- El primer lugar, es que bajo la ley vigente, la base legislativa para todos estos impuestos no permite ninguna flexibilidad para la administración tributaria de impuestos para los municipios. Como resultado de ello, y aumento de los ingresos tendrán que venir de una mejor gestión, mayores niveles de eficiencia y un mejor cumplimiento de los contribuyentes.
- En segundo lugar, el impuesto de bienes inmuebles se basa en un sistema de avalúos administrados y mantenidos sobre la base de la propiedad de los ciudadanos, el cual debería estar elaborado bajo un conjunto de parámetros que se revisan cada cinco años. Esta situación no se refleja en que este impuesto sea la más importante generación de ingresos propios de las alcaldías, lo cual denota, en alguna medida, incapacidad institucional de mantener la herramienta del catastro, escasez de personal capacitado, o clientelismo político al obligar a las autoridades locales a consensuar este impuesto.
- En tercer lugar, el marco legislativo actual define las bases y las tarifas de algunos de los impuestos potencialmente más importantes, que aparecen como excesivamente complejos para la administración tributaria eficaz. Por otra parte no se identificó vinculación entre la estructura de costos en la prestación de servicios públicos municipales y las tarifas establecidas para cubrir dichos costos, lo cual deduce algún nivel de subsidio municipal, el cual no pudo ser cuantificado.

Para efectos del presente estudio, el **plazo** en las recomendaciones se refiere al horizonte de tiempo que ha de transcurrir entre la realización de una intervención y la observación de sus resultados o efecto esperado. El plazo a su vez se ha clasificado en: Corto, Mediano y Largo.

**Corto Plazo**= Dos años, de un año para otro. Lo que se implementa en el año en curso, genera resultados en el año siguiente. Implica cambio de paradigmas.

**Mediano Plazo**= Del inicio de una administración municipal al inicio de otra. Que equivale a cinco años. Incorporación de cambios en la política y normativa municipal. Implica validación de cambios.

**Largo Plazo**= De diez a quince años. Más de dos cambios de administración central. Incorporación de cambios en la política y legislación nacional. Implica institucionalización.

### 6.1.1. Acciones de Corto Plazo

#### a. Establecer Departamento de Impuestos

La estructura organizativa de los municipios hondureños se caracteriza por la estructuración de Departamento de Tributación o Control Tributario, el cual es responsable de la mayoría de los aspectos de la administración tributaria del municipio. También es responsable de la mayoría de las demás formas de ingresos como las transferencias intergubernamentales, las comisiones por servicios y otros cargos; no obstante hay algunas variaciones en los municipios en los niveles de especialización dentro de este departamento. Además, en algunos municipios, también se apoyan en una Unidad de

Recuperación de Mora, en concepto de impuestos, tasas y cargos; en otros municipios se ha terciarizado esta gestión de recursos.

Se entiende como principio, que una mejor movilización de los ingresos propios de las municipalidades depende de las mejoras en la eficiencia de la administración tributaria. En este sentido, las acciones que permitan lograr este resultado son las tareas y actividades específicas que requieren un mayor nivel de especialización dentro de la administración tributaria que existe actualmente. Esta especialización permitirá el desarrollo de políticas y procedimientos y sistemas administrativos y de capacitación en estas áreas. Esto requerirá cambios en la estructura organizativa de la administración municipal para apoyar esta especialización.

La recomendación general es establecer un Departamento de Impuestos, cuyas actividades estarían separadas de la administración de las transferencias intergubernamentales y otras formas de Ingresos de Capital y la administración de los ingresos por servicios que estaría a cargo de la unidad de servicios públicos bajo una estructura de contabilidad de costos. La Unidad de Recuperación de Mora, cuando exista, debería fusionarse en el Departamento de Impuestos y aunado a las responsabilidades de la recaudación de los atrasos de la prestación de servicios. El tamaño de este Departamento estará directamente relacionado al potencial económico del municipio.

Un resumen de los principales elementos de la estructura organizacional recomendada de la administración tributaria se presenta a continuación, sin obviar que la adopción parcial o poco si sola tendrá un impacto limitado, en este sentido, para tener el máximo efecto, debe ser precedido por una modificación de las estructuras organizativas, con los niveles adecuados de dotación de personal en cada uno de los principales departamentos y el desarrollo de las herramientas, sistemas, políticas y procedimientos que constituyen la esencia de la efectiva, eficiente y justa administración de impuestos.

#### **b. Organización de la Administración Tributaria**

Las principales divisiones funcionales de la administración tributaria son las siguientes: Servicio al Contribuyente, Recaudación y Auditoría y Fiscalización. Las principales responsabilidades de cada una de estas divisiones se describen a continuación.

##### **i. Atención al Contribuyente:**

En el núcleo de la administración tributaria es un registro de los contribuyentes y un cuerpo de información que ayuda a los contribuyentes en el cumplimiento con rapidez y precisión con sus responsabilidades legales.

Un Departamento de Servicio al Contribuyente es responsable de:

- Registro de Contribuyente - El establecimiento de una base de datos de registro de contribuyentes, que contiene toda la información pertinente sobre el contribuyente y los impuestos a los que es responsable. Una vez establecido el archivo de registro debe ser actualizado permanentemente con la incorporación de nuevos contribuyentes y la purga de los que dejan de existir.
- Información y Asistencia al Contribuyente-Todo contribuyente, ingresado a la base de datos, debe tener acceso a un paquete de formularios de impuestos, instrucciones y demás información necesaria para cumplir con los compromisos tributarios. Información y asistencia para ayudar a los contribuyentes correctamente debería estar disponible en forma permanente y por personal capacitado.

*La visita de campo demostró que si bien existe un registro de contribuyentes, éste no es actualizado sistemáticamente.*

##### **ii. Recaudación de Impuestos:**

Un Departamento de Recaudación de Impuestos normalmente deberá controlar el comportamiento normal de pagos de impuestos, el control de los niveles de cumplimiento en toda la población de los contribuyentes, y el cobro de las facturas de impuestos no pagados.

Las principales responsabilidades incluyen:

- Procesamiento de Ingresos y Consumo - la tramitación de las declaraciones de impuestos - la entrada real de dinero debe ser manejada a través del sistema bancario comercial.
- Contabilidad de ingresos - se trata de una función estrechamente relacionada - todos los ingresos recaudados deben ser atribuidos al contribuyente correcto, por el impuesto y por el período de tiempo correspondiente.
- Seguimiento de ingresos - A fin de mantener los niveles de cumplimiento a todos los contribuyentes deben ser monitoreados de cerca para asegurarse de que se reciban los pagos de los impuestos designados en el momento oportuno y en magnitudes constantes. Las desviaciones deben ser rápidamente reconocidas y actuar en consecuencia con la comunicación del sistema, con el contribuyente.
- Recaudación de morosidad - La recaudación de los impuestos adeudados y no pagados es una función crítica para mantener el cumplimiento en todos los contribuyentes. Existe un vasto cuerpo de prácticas con éxito en esta área, algunas directamente del mundo de la administración tributaria y otras del sector privado. Se trata de la notificación rápida y transparente, seguida por la escalada sistemática y el establecimiento de formas de pago a través de acuerdos con los contribuyentes morosos.

*Algunos de los municipios más avanzados visitados ya han implementado acciones en esta área, pero la mayoría no tenía.*

### **iii. Auditoría y Fiscalización.**

El **Departamento de Auditoría y Fiscalización** examinará las declaraciones de impuestos de los contribuyentes seleccionados para asegurarse de que su responsabilidad declarar impuestos es coherente con la responsabilidad real. Esta actividad es esencial para garantizar niveles aceptables de cumplimiento tributario, en particular la de los grandes contribuyentes. A menos que ocurra algunos contribuyentes se tergiversan sus verdaderas responsabilidades y evadir sus responsabilidades. La posibilidad de establecer una renta presunta podría mejorar los niveles de administración tributaria local y la concentración en contribuyentes especiales.

En la visita de campo se constató que incluso los municipios más avanzados no tenían capacidad para participar en estudios y auditorías. Parece que con la excepción del Impuesto de Bienes Inmuebles, todas las recaudaciones de los impuestos municipales se basan en la responsabilidad civil de presentarse voluntariamente, o sea cuando el contribuyente se acerca a la municipalidad, cuando requiere de algún trámite.

### **iv. Otras responsabilidades funcionales:**

Un sistema de administración tributaria que funcione correctamente tiene una serie de otras responsabilidades funcionales, tales como:

- Intercambio de Información. Es esencial utilizar e intercambiar información de otros sistemas de administración tributaria. Esto incluiría a otros municipios, el cuerpo de la administración tributaria de los niveles superiores de gobierno y, a veces de otros países. Las vinculaciones en línea con las bases de datos del sector público son esenciales en particular con la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y el Registro Nacional de las Personas (RTN)
- Análisis y Planificación. Una administración tributaria eficiente requiere un alto nivel de análisis y planificación. Esto incluiría el análisis de la gestión para garantizar el máximo nivel de eficiencia administrativa, así como el análisis y la planificación para prever los ingresos y para estimar el impacto de las nuevas actividades.
- Apelaciones. Un sistema funcional de recursos administrativos es esencial para mantener los altos niveles de credibilidad y cumplimiento de los contribuyentes. En este sentido un Tribunal Tributario Municipal, con base comunitaria, podría agilizar los reclamos ciudadanos al cobro de impuestos.

### **c. Actividades Recomendadas para el Cumplimiento con Campañas y Programas de Mejora**

Una vez que se han logrado progresos en los temas de organización tributaria y del personal especializado, una serie de campañas para mejorar el cumplimiento y las actividades pueden empezar.

Algunas de las más importantes son campañas de registro, un Non-Filer / Stop-Filer, un Programa de Intercambio de Información y el establecimiento de una Unidad de Grandes Contribuyentes, o el inicio de focalizar grandes contribuyentes y que se describen a continuación.

**i. Registro del Contribuyente: Cerrando Brechas en el sistema de registro con una campaña de registro.**

Entre los 15 municipios evaluados, está claro que no todos los potenciales contribuyentes están registrados y es muy probable que no todos los que estén, alguna vez hayan declarado sus impuestos. En el Impuesto de Bienes Inmuebles, por ejemplo, el sistema de catastro se había registrado al menos el 70% de las propiedades existentes. Una de las actividades prioritarias en una campaña de mejora de cumplimiento consiste en establecer una buena y eficiente base de datos, bien diseñada, de registros que cubra todos los impuestos municipales y que capture todos los contribuyentes potenciales.

**ii. Non-Filers / Stop-Filers: Importante Actividad del Departamento de Cobros.**

La dotación de personal y las responsabilidades de un Departamento de Recaudación implican supervisar de cerca el comportamiento de los pagos de todos los contribuyentes para tomar las medidas apropiadas, cuando se retrasa una factura de impuesto, cuando hay un cambio en la magnitud de pago o cuando se convierte en gestión muy retrasada.

A medida que los municipios ejecutan la campaña de inscripción, simultáneamente ejecutará una campaña de "Filer Non-Filer / Stop" utilizando la base de datos existente de contribuyentes registrados. Un "No Declarante" es un contribuyente que nunca ha presentado una declaración de la renta, mientras que un "Declarante Inactivo" es un contribuyente registrado que en algún momento declaró o se presentó, pero ha dejado de hacerlo. Un "Non-filer / stop - Campaign" es el mejor pensamiento como una actividad de una sola vez que identifica a dichos contribuyentes y toma las medidas adecuadas. A veces, cuando el contribuyente ya no existe, debido a la quiebra de empresas, la deslocalización, o la fusión, la acción apropiada es para purgar la base de datos. Otras veces, la acción apropiada será la práctica sistemática de emisión de los estados de cuenta de los impuestos de ley, notificar al contribuyente, la emisión de una serie de recordatorios y si es necesario, avanzar hacia la cobranza coactiva y la notificación. Un programa de non-filer / stop-flier "limpia" y actualiza de forma sistemática los registros de la base de contribuyentes y en el proceso puede producir un rendimiento importante de ingresos.

**iii. Departamento de Recaudación.**

En algunos de los municipios más grandes, se identificó algo parecido a una función de las recaudaciones. A veces esto fue apoyado por la Unidad de Recuperación de Mora - un departamento centrado en facturas pendientes de pago. Por Ejemplo en La Ceiba se contrató los servicios de una empresa privada para las recaudaciones (Corporación TX). Estos son pasos importantes en la dirección correcta.

Recaudación es una de las actividades fundamentales de la administración tributaria y hay una enorme cantidad de experiencia relevante a disposición de los municipios de Honduras. Todos se beneficiarían de un examen detenido de sus estructuras organizativas, políticas y procedimientos en esta importante área y la adopción de un nuevo sistema de normas y estándares correspondientes a los municipios grandes, medianos y pequeños de Honduras.

Las normas y los estándares se conciben mejor como un "paquete" que compone la estructura organizacional y las políticas y procedimientos detallados. Éstos cubren las funciones básicas de un departamento de recaudaciones: el tratamiento de las declaraciones de impuestos, el seguimiento de los pagos de impuestos y la aplicación de actividades sistemáticas y estructuradas para garantizar el cumplimiento en las facturas de impuestos pendientes de pago, el diseño y el uso de un sistema de información y presentación de informes, y el uso sistemático y estructurado de los bancos en la recaudación de impuestos. Como una nueva estructura de un departamento de cobros se desarrolló e implementó la capacitación que podría ser entregada al personal.

#### iv. Intercambio de información y coordinación con la DEI:

Con pocas excepciones, no hay intercambio de información o de otro tipo de coordinación con la DEI. Esta es una grave omisión y corregir podría ofrecer ventajas tanto a los municipios y a la DEI. Los siguientes tipos de intercambios de información y la coordinación podrían ser muy beneficiosos:

- ✓ **Registro de Contribuyentes:** En este caso a la DEI se les pide que compartan sus bases de datos de registro con todos los municipios, con especial énfasis en los contribuyentes activos. Esto ayudaría significativamente a llenar los vacíos que faltan en los sistemas municipales. Como los municipios ejecutan sus campañas de registro mediante el uso de otro tipo de información de terceros y mediante la realización de una cercanía física, los resultados deben ser compartidos con la DEI. Así, se puede acceder y compartir sistemáticamente.

- ✓ **El impuesto personal: La información sobre los retenedores, retención y empresarios individuales.** Como parte del intercambio de información de contribuyentes registrados, los municipios deben recibir información detallada de la DEI sobre los retenedores del impuesto sobre la renta. La información debe incluir el nombre y la información de contacto para la retención del impuesto sobre la renta de las empresas en el territorio del municipio. También debe contener información sobre las personas retenidas sobre las cantidades retenidas. Una vez que el registro inicial se ha ejecutado o verificado, la retención de información debe ser transferida como una cosa natural sobre una base mensual, trimestral y anual.

No todas las personas que pagan el impuesto sobre la renta lo hacen a través del sistema de retenciones. Algunos son empresarios individuales o profesionales independientes que pagan sus obligaciones fiscales directamente a través de un sistema de pagos de impuestos estimados o pagos a cuenta. Una lista de estas personas que viven en el territorio del municipio también se debe obtener de la DEI.

Por su parte el RNP tienen el domicilio de todos los ciudadanos, el cual debería coincidir con el registro de vecinos en el municipio. La vinculación de ambos sistemas potenciaría la recaudación de este impuesto

- ✓ **El Impuesto Personal: DEI y la Municipalidad - Retención Común.** Hay una estrecha correspondencia entre el Impuesto Municipal Personal o Vecinal y el Impuesto sobre la Renta. Actualmente, las empresas son responsables de retener el ingreso personal nacional en nombre de sus empleados y remitir a la DEI. También son responsables de cumplir con el impuesto personal municipal; en consecuencia no debería existir ningún impedimento por la cual las dos actividades no se debe combinar con un nuevo diseño de forma conjunta la retención y la instauración de un sistema de pagos y presentación de informes sencillos del sistema que asigna los ingresos recaudados hasta el nivel adecuado de gobierno. Este sistema se utiliza con eficacia en muchas partes del mundo donde se le asigna un impuesto muy relacionado con dos o más niveles de gobierno. De hecho, no hacerlo aumenta la carga de cumplimiento para el retenedor de impuestos, ya que tendría que tratar por separado con dos niveles de gobierno y de los procedimientos administrativos adicionales que esto conlleva.

- ✓ **Intercambio de información: Impuesto sobre Beneficios e Impuesto sobre Ventas (IV).** Los impuestos a las empresas correspondientes, son el impuesto sobre sociedades y el Impuesto sobre Ventas para el nivel nacional de gobierno y el conjunto de los impuestos municipales integrados por el ICS, el Impuesto Pecuario y el Impuesto a la Explotación de nivel municipal, no presentan una estrecha correspondencia. A nivel nacional, la base imponible definitiva es el ingreso después de que todos los gastos para el impuesto sobre los beneficios y los ingresos totales menos las compras de otras compañías para el IV, mientras que a nivel local, la base imponible para el ICS es ingresos brutos. Aunque la base imponible final es diferente para los impuestos a las empresas nacionales, la información de las declaraciones tanto del IV proporcionará información sobre los ingresos brutos de un contribuyente que puede ser muy útil en términos de verificación de los contribuyentes auto-declarados, los ingresos brutos de los impuestos a las empresas locales. Una misma base tributaria para ambos niveles de gobierno podría facilitar la administración tributaria y los costos al contribuyente

#### v. Grandes Contribuyentes: intensificar el enfoque administrativo y de análisis:

El mayor de los municipios visitados tiene una población de contribuyentes empresariales que se cuentan por miles; en el mejor de los casos, esto representa un reto administrativo significativo. Sin embargo, se confirma que los grandes contribuyentes representan un porcentaje desproporcionadamente alto de los ingresos totales de negocios y para el total de impuestos pagados. Es normal que menos del 20% de los contribuyentes para contabilizar más del 80% de

los ingresos empresariales, el empleo y los impuestos pagados. Incluso dentro de este 80% hay un alto nivel de concentración. Ellos también son complejos. Es común que las empresas más grandes para ser multi-jurisdiccional, incluso multinacional, con formas muy complejas de organización empresarial y de la actividad.

Por esta razón, muchas administraciones tributarias nacionales han establecido Unidades de Grandes Contribuyentes o licencias de uso. Se trata de unidades especiales dentro de la administración tributaria que son responsables de todos los aspectos de la administración tributaria. Muy a menudo las unidades de auditoría tributaria supervisa los pagos de impuestos de los contribuyentes grandes con mucho cuidado para asegurarse de que estén a tiempo y de las magnitudes constantes, los someten a revisiones frecuentes y otras formas de análisis para asegurarse de que la responsabilidad declarada es correcta. Se ofrece un seguimiento cercano cuando los pagos se retrasan o inusual en cualquier forma y que les proporcione un alto nivel de servicio al contribuyente y la organización.

### **Modalidades de aplicación de las recomendaciones.**

En resumen, los temas y recomendaciones siguientes deben tenerse en cuenta en el corto plazo:

- ✓ **Revisión Organizacional y Mejora de los Registros:** Existen grandes oportunidades para mejorar el registro de contribuyentes y establecer un eficiente y buen funcionamiento de la oficina local de la administración tributaria. Importantes esfuerzos se deben hacerse para ampliar la base de contribuyentes a través de la coordinación con la DEI y campañas específicas sobre catastro, ICS y registros personales de impuesto sobre la renta.
- ✓ **Herramientas del sistema, Políticas y Procedimientos:** Los municipios deben establecer herramientas necesarias del sistema y un conjunto marco de las políticas y procedimientos que rigen las funciones y actividades principales para mejorar la recaudación y manejo del sistema tributario. Ejemplos de las herramientas del sistema incluiría una base de datos de registro, un archivo maestro para registrar los pagos de los contribuyentes por el impuesto y una herramienta para monitorear las colecciones de colecciones recibidas.
- ✓ **Formación:** La actividad final es la formación. Hecha correctamente, se está entrenando para utilizar/aplicar los sistemas, herramientas, políticas y procedimientos mencionados anteriormente. Con claridad de qué necesitan, por qué y para qué, teniendo presente cómo beneficia a las partes involucradas.

Se recomienda que los municipios seleccionados sean tratados como un grupo y que la formación, el seguimiento y la información sean continuos y el intercambio de experiencias entre los miembros del grupo.

#### **6.1.2. Acciones en el Mediano Plazo**

Como se mencionó anteriormente, las disposiciones de la Ley de Municipalidades que se ocupan de los ingresos propios se encuentran en grave necesidad de revisión, pero esto va a tomar una cantidad de tiempo que es difícil de predecir. En el mediano plazo una serie de cosas breves de la legislación primaria puede llevarse a cabo. Ello incluye los reglamentos de aplicación que hacen de la actual ley más fácil de administrar, el establecimiento de comportamiento combinado por parte de los municipios en el trato con las empresas más grandes de multi-jurisdicción y la colaboración con la DEI en la administración conjunta de los impuestos personales.

##### **a. Aplicación del Reglamento de la Ley de Municipalidades:<sup>24</sup>**

En la actualidad no se utiliza el Reglamento de la Ley de Municipalidades y esto es una grave deficiencia que sólo sirve para exacerbar los defectos de diseño en la propia ley. Un simple conjunto de legislación secundaria podría mitigar de manera significativa muchos problemas actuales. Algunos ejemplos de los temas a tratar, serían los siguientes:

---

<sup>24</sup> El Reglamento General de la Ley de Municipalidades, se aprobó según Acuerdo Ejecutivo No. 018-93 del 01 de febrero de 1993.

- ✓ Las definiciones de todos los conceptos y principios que definen las bases de los impuestos y las tasas.
- ✓ La autoridad legal para cambiar el pago anual de los principales impuestos a los montos mensuales y definiciones sobre cómo determinar los pagos provisionales de los pasivos previstos,
- ✓ Orientación sobre cómo hacer frente a algunas de las complejas situaciones más comunes, como el tratamiento fiscal de los municipios de las empresas multi-jurisdiccionales,
- ✓ Disposiciones relativas a la administración tributaria consolidada de los grupos de municipios,
- ✓ Disposiciones que permitan la labor conjunta administrativa de las administraciones tributarias municipales con la DEI y las disposiciones que hacen que sea claro que los dos niveles de gobierno podrá establecer acuerdos formales,
- ✓ Una orientación clara sobre las definiciones de domicilio, tanto para el Impuesto Sobre Industrias, Comercios y Servicios y el Impuesto Personal, y
- ✓ Una orientación más clara sobre la aplicación de sanciones en los casos de delitos o fraude.

#### **b. Empresas Multi-jurisdiccionales y Grupos consolidados de Municipalidades.**

El Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicio (ICS) ya es la principal fuente de ingresos para la mayoría de los municipios. Es esencialmente un impuesto sobre los ingresos brutos, que mejor podría ser administrado por un grupo consolidado de los municipios cuando se trata de las empresas más grandes de múltiples jurisdicciones. Consideremos el siguiente ejemplo: Supongamos que una gran empresa tiene instalaciones en cuatro municipios. En la primera, se realiza la investigación, el desarrollo y diseño de producto, en el segundo, lo produce y ensambla productos de la empresa y en el tercero, que distribuye el producto a los clientes. El cuarto municipio es el hogar de las operaciones de la sede y aquí es donde todas las ventas se registran. ¿Qué municipio debe cobrar el Impuesto Sobre Industrias, Comercios y Servicios? Es evidente que existe un alto grado de confusión sobre esta cuestión y un amplio espacio para la disputa y tal vez la evasión.

El problema se hace más simple tanto para el contribuyente y los municipios, si los ingresos totales de la compañía entera se combinan y se trata como un todo, y si ese todo se distribuye de acuerdo a un algoritmo acordado factor de distribución. En efecto, en ausencia de este tipo de enfoque es difícil de entender cómo este impuesto importante podría ser administrado con justicia.

#### **c. El Impuesto Personal o Vecinal y su Administración conjunta con la DEI.**

Es muy común que los dos niveles de gobierno para compartir la base de alguna variante de un impuesto sobre la renta personal. Sin embargo, la experiencia demuestra que todas las partes están en mejor situación si hay un alto nivel de coordinación entre niveles de gobierno en las definiciones de las bases impositivas y en la administración del impuesto. No es raro que para el nivel superior de gobierno para administrar la mayoría de los aspectos de la facturación, cobro y de auditoría en nombre del nivel inferior de gobierno. Eso es lo que se recomienda aquí - que la DEI modifique su sistema de retenciones y su tratamiento fiscal de los empresarios individuales y profesionales libres para cobrar el impuesto personal a nombre de los municipios. Una vez que algunos cambios sencillos se hacen en el diseño de los sistemas administrativos, en realidad es bastante simple y menos de una carga sobre los contribuyentes y agentes de retención.

### **6.1.3. Acciones en el Largo Plazo**

En el largo plazo, una revisión significativa en las partes de la de la Ley de Municipalidades que se ocupan de los ingresos propios, es necesaria. Este no es el lugar para ofrecer una crítica detallada de la legislación, pero algunos puntos merecen ser destacados.

Los tipos básicos de impuestos permitidos a los municipios son generalmente aceptables. Existe un precedente de amplia justificación para el impuesto a la propiedad, el impuesto sobre los ingresos brutos de negocio y el impuesto sobre los ingresos individuales. Hay menos justificación para el impuesto de extracción y para el impuesto pecuario. El primero es general y correctamente un impuesto recaudado por el nivel nacional de gobierno y el segundo es probablemente el más subsumido dentro de la tributación ordinaria sobre los ingresos brutos o impuestos a las ganancias.

La forma en que esos impuestos se redactaron, sin embargo, es profundamente errónea:

En primer lugar, que son excesivamente complejos - las estructuras de tarifas por sí solos son muy complejas y sólo puede servir para hacer la administración difícil para los funcionarios públicos y de difícil cumplimiento para los contribuyentes honestos. Una tasa de plano simple para cada uno de los principales impuestos es muy recomendable.

En segundo lugar, porque esa estructura de tarifas tiene el mandato de la ley, no existe ninguna disposición para la elección municipal y la autonomía. Se recomienda que, además de tener tarifas planas para los principales impuestos, que los municipios tienen autoridad para establecer sus propios tipos impositivos dentro de un rango permisible limitado, así como la participación en la autorización ante las amnistías tributarias generadas desde el Congreso de la República.

En tercer lugar, a nivel técnico las bases imponibles para el ICS y el personal de impuestos no están bien definidos. Que deben atenerse a las definiciones de los impuestos relacionados en el ámbito nacional y no debe haber ninguna incertidumbre en el cuerpo de la legislación primaria y secundaria en el que municipio tiene pretensión de responsabilidad fiscal de cualquier contribuyente.

## 6.2. Desarrollo Económico Local

En vista que existen una serie de instrumentos vigentes para alcanzar el desarrollo económico local, se proponen las siguientes conclusiones y recomendación de líneas de acción

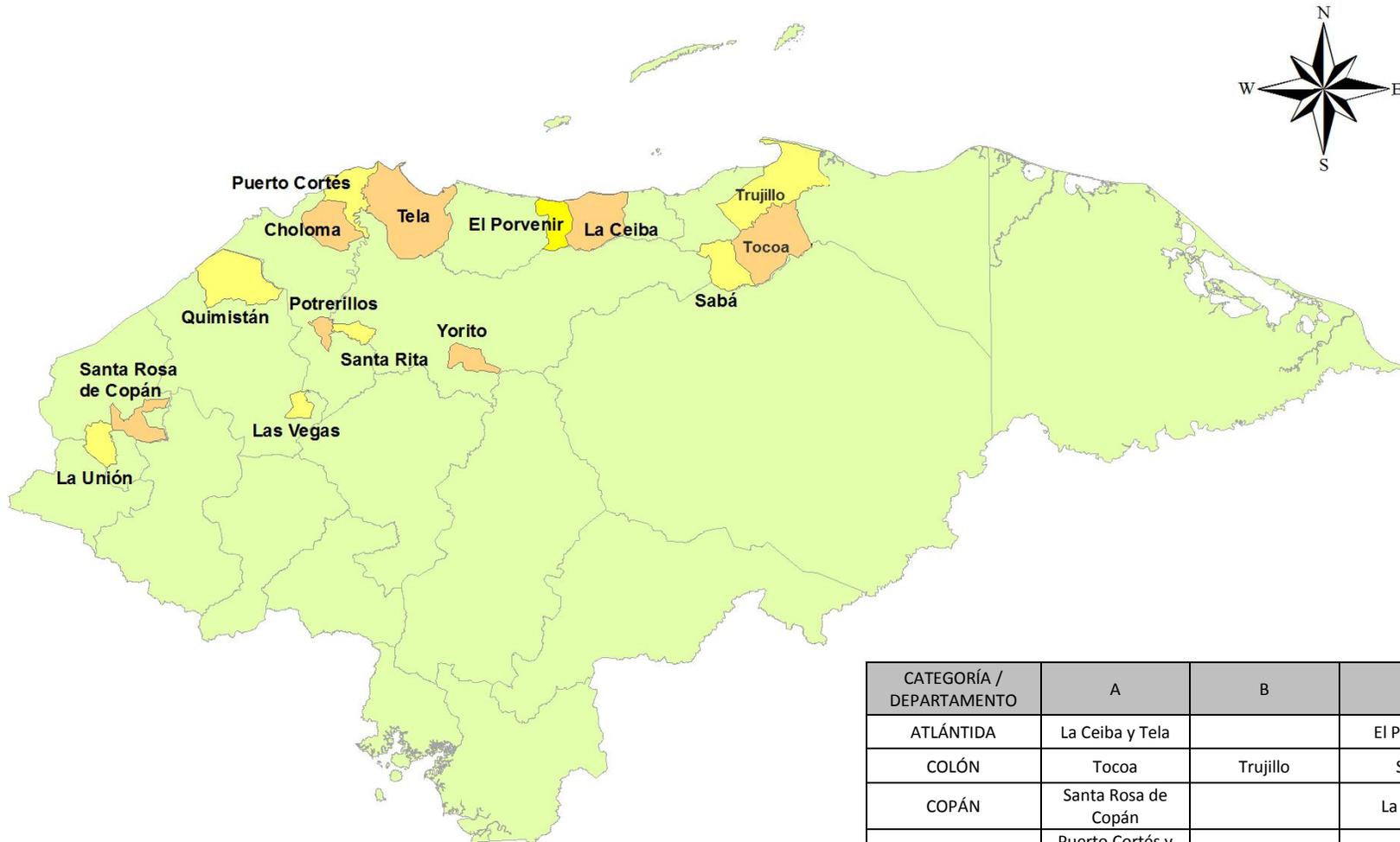
- Las herramientas de Planificación no están siendo utilizadas como guías en la toma de decisiones y en las vinculaciones de estas con la planificación regional-nacional y las propias del proceso presupuestario del Municipio. En este sentido, se puede promover un proceso de actualización de la Planificación local estableciendo un Plan Maestro de Desarrollo 2014 – 2022, coincidente con la Ley de Nación, de forma integral y multisectorial, el cual contemple un proceso de socialización, en particular con la clase política a fin de garantizar su sostenibilidad y su vinculación a los planes de gobierno municipales en las dos próximas elecciones, los cuales no deben constituirse en un listado de proyectos sin vinculación alguna, si no con enfoque programático que se corresponda con los principales lineamientos estratégicos que tratan de revertir tendencias negativas y potenciar las fortalezas y oportunidades, traducidas en una verdadera estrategia de desarrollo municipal.
- El esquema de desarrollo de los municipios no está articulado al plan de desarrollo, sino que es el resultado de acciones aisladas de inversiones privadas y algunas inversiones estratégicas del Gobierno local. En este sentido se requiere conformar una estructura social para el seguimiento y monitoreo de la ejecución del Plan Maestro que vincule las autoridades municipales, con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil y orientar así, las inversiones estratégicas. La constitución de un grupo especializado, liderado por ejemplo por la Cámara de Comercio o Asociación de Productores, para el seguimiento y monitoreo del plan maestro podría minimizar el clientelismo político en la elaboración del POA municipal.
- Las inversiones del sector público nacional no están sistematizadas con la planificación local, con la puesta en vigencia del Plan Maestro Local, se deberá impulsar un marco de coordinación estratégica con la SEPLAN. Por otro lado, este marco de coordinación puede ser fortalecido con un programa de capacitación y formulación de Planes Estratégicos Municipales.
- La inexistencia de un mecanismo de financiamiento al desarrollo local, dificulta la programación de acciones estratégicas y la ejecución de inversiones en el largo plazo. En este sentido resulta meritorio analizar las avenidas de financiamiento al cual los municipios pueden acceder y las reglas de elegibilidad de los mismos.

## 6.3. Seguridad Ciudadana

Se identificó un proceso de transición que implica un cambio de paradigma en donde la posición del Estado, es ver la seguridad ciudadana como un bien social, en donde, en el modelo de gestión, prevalece la vigilancia del entorno y el castigo al ciudadano que infringe la Ley; con una ciudadanía ausente y poco confiada de las políticas emanadas del Estado, hacia una política más incluyente, que se sustenta en que las instancias locales, al estar más cercanas a la ciudadanía, estarían en mejor posición de atender este servicio, que premia la prevención ante el control y que no se concentre en el delito sino en la atención de sus causas. En consecuencia se concluye en los siguientes puntos:

- Se reconoce que en la actualidad se está tejiendo una reforma institucional en el sector de seguridad, en donde se están definiendo las competencias institucionales, en particular las de orden preventivo por parte del municipio, en este sentido se necesita que las instancias locales, además de establecer las redes sociales o grupos vulnerables, plantee un esquema de Planificación de Seguridad Local en acciones preventivas, la cual debe surgir de un diagnóstico situacional que defina la tipología del crimen en cada localidad y establezca las líneas de acción que correspondan y los grupos focales que ameritan una estrategia específica, como son la Juventud en riesgo, los jóvenes que ni trabajan - ni estudian (NINI's), las víctimas de violencia doméstica, los niños en las calles, entre otros grupos.
- Priorizar iniciativas orientadas al fomento de valores que abonan a la convivencia pacífica y rescatan la confianza en la socialización de los espacios públicos, poniendo en práctica la vigilancia ciudadana, que estimula la cultura de la denuncia y el seguimiento sobre la actividad delictiva en las comunidades y barrios.
- En el sector de seguridad local, promover y socializar un marco de políticas públicas municipales orientadas a la prevención; definiendo las principales áreas de acción y la sistematización de experiencias exitosas reconocidas en el país o la de programas pilotos como han sido las generadas en la Municipalidad de Puerto Cortés.
- Con la vigencia de la Tasa de Seguridad Nacional, el municipio se ve limitado a generar, con recursos propios, el financiamiento para sufragar las acciones de seguridad, por lo cual se requiere que el Gobierno Central establezca el mecanismo de distribución de estos recursos y financiar los planes de seguridad local.

## Anexo A: Mapa de Honduras con Municipios Incluido en el Análisis



CATEGORÍA / DEPARTAMENTO	A	B	C
ATLÁNTIDA	La Ceiba y Tela		El Provenir
COLÓN	Tocoa	Trujillo	Sabá
COPÁN	Santa Rosa de Copán		La Unión
CORTÉS	Puerto Cortés y Choloma	Potrerosillos	
SANTA BÁRBARA		Las Vegas y Quimistán	
YORO		Santa Rita	Yorito

## Anexo B: Indicadores de Selección

### INDICADORES FINANCIEROS DE LOS 92 MUNICIPIOS DEL CORREDOR NORTE

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Autonomía Financiera	Ingreso per cápita	Esfuerzo de Ahorro	Logro en Inversión	75% que se debe invertir de las Transferencias
ATLANTIDA	La Ceiba	A	185,831	68.37	1,598.03	1.0060	25.4519	7190,231
ATLANTIDA	El Porvenir	C	22,517	42.83	363.52	0.7781	1.0628	5590,644
ATLANTIDA	Esparta	C	16,089	36.61	368.91	0.8277	1.0788	4432,284
ATLANTIDA	Jutiapa	C	33,841	52.33	353.82	1.4464	1.3977	5594,479
ATLANTIDA	La Masica	C	28,202	50.82	429.25	1.4975	1.2066	4738,930
ATLANTIDA	San Francisco	C	12,050	58.96	855.86	1.5565	1.6295	5088,781
ATLANTIDA	Tela	A	87,643	66.66	1,160.61	1.9827	2.1785	7030,614
ATLANTIDA	Arizona	C	21,376	57.85	385.73	1.0505	1.0916	3337,686
COLON	Trujillo	B	56,876	75.69	656.64	2.4211	1.2041	7668,353
COLON	Balfate	D	10,898	37.62	308.74	0.8928	0.6681	4168,030
COLON	Iriona	D	21550	55.33	372.08	4.0689	0.0176	4802,606
COLON	Limón	C	10,745	33.42	386.79	0.8080	1.1493	4895,011
COLON	Sabá	B	26,020	65.45	609.23	1.4978	1.0680	5273,909
COLON	Santa Fé	C	6,762	23.37	305.06	0.3408	0.2398	5073,716
COLON	Santa Rosa de Aguán	C	3,106	22.20	506.71	0.4976	0.5708	4094,015
COLON	Sonaguera	C	38,348	72.99	634.90	1.3713	0.8515	6817,335
COLON	Tocoa	A	81,154	77.62	583.89	2.0393	1.0418	8942,498
COLON	Bonito Oriental	C	38,084	49.65	257.72	1.1251	0.9284	5525,739
COPAN	Santa Rosa de Copán	A	56,099	73.50	2,119.21	2.4765	4.6345	4763,838
COPAN	Cabañas	D	12,634	22.19	177.34	0.4935	0.6946	4507,220
COPAN	Concepción	D	7,087	16.21	198.45	0.8131	1.1038	5094,679
COPAN	Copán Ruinas	B	39,377	49.31	385.18	1.5575	3.4689	4026,951
COPAN	Corquin	B	15,795	33.12	320.95	0.7268	0.9962	4999,095
COPAN	Cucuyagua	B	14,117	51.23	493.34	1.4721	1.2067	4759,991
COPAN	Dolores	D	5,857	12.92	188.36	0.3594	1.0228	3593,631
COPAN	Dulce Nombre	C	6,227	18.97	279.39	0.3832	0.7138	3607,375
COPAN	El Paraíso	D	22,476	45.34	333.63	1.7429	1.6980	6124,869
COPAN	Florida	C	28,267	32.11	137.41	0.7143	0.6793	5007,986
COPAN	La Jigua	D	8,988	19.62	212.57	0.5582	0.7836	5257,239
COPAN	La Unión	C	15,647	77.29	2,377.70	2.7202	3.6365	5538,914
COPAN	Nueva Arcadia	A	42,744	76.05	622.64	1.6105	0.8922	5566,806
COPAN	San Agustín	D	4,259	9.82	241.57	0.5318	1.2628	5286,641
COPAN	San Antonio	D	10,563	14.88	139.32	0.3556	0.3592	4352,626
COPAN	San Jerónimo	D	5,267	64.84	1,321.42	0.5420	0.0000	-
COPAN	San José	C	6,135	25.85	413.05	1.5538	1.1038	5094,679
COPAN	San Juan de Opoa	D	8,792	14.40	158.83	0.4298	1.0712	5297,348
COPAN	San Nicolás	C	6,543	22.65	368.53	0.7069	0.9512	4355,158
COPAN	San Pedro	D	6,482	100.00	277.88	0.5752	0.0000	-
COPAN	Santa Rita	C	29,256	50.53	432.42	2.1193	1.1615	7622,075
COPAN	Trinidad de Copán	C	6,409	14.50	193.39	0.8979	1.1210	4184,207
COPAN	Veracruz	D	3,203	25.89	571.41	0.5824	0.7039	3332,637
CORTES	San Pedro Sula	A	719,447	68.77	2,188.56	7.9482	0.4726	135469,316
CORTES	Choloma	A	276,863	87.72	668.91	2.9642	2.2516	13577,167
CORTES	Omoa	B	40,353	58.27	548.21	1.2806	1.3930	6632,976
CORTES	Pimienta	C	25,470	50.70	362.80	0.9047	0.5727	6630,988
CORTES	Potrerillos	B	23,082	64.88	600.41	3.3747	0.5112	4065,357
CORTES	Puerto Cortés	A	115,186	18.09	1,065.94	0.6489	0.6123	105206,935
CORTES	San Antonio de Cortés	C	20,160	40.61	246.25	0.5855	0.4297	3556,053
CORTES	San Francisco de Yojoa	B	15,536	64.29	670.30	1.7845	1.6753	3017,860

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Autonomía Financiera	Ingreso per cápita	Esfuerzo de Ahorro	Logro en Inversión	75% que se debe invertir de las Transferencias
CORTES	San Manuel	B	53,461	69.36	315.84	1.1320	0.5642	5372,667
CORTES	Santa Cruz de Yojoa	A	79,857	88.44	635.69	2.9217	4.7680	4978,507
CORTES	Villanueva	A	137,658	80.38	865.15	2.6479	5.2781	6240,166
CORTES	La Lima	A	63,215	94.50	1,612.12	2.0722	2.3384	4398,563
SANTA BARBARA	Santa Bárbara	A	39,237	61.50	615.89	1.3056	1.3729	7436,733
SANTA BARBARA	Arada	C	9,663	19.36	144.83	0.7353	1.0893	3546,744
SANTA BARBARA	Atima	D	14,907	12.92	127.47	0.8995	1.2063	5629,271
SANTA BARBARA	Azacualpa	C	19,500	35.12	234.96	0.8837	0.6224	5704,792
SANTA BARBARA	Ceguaca	D	4,386	12.24	249.84	0.4311	0.0000	5800,461
SANTA BARBARA	Concepción del Norte	D	8,187	12.71	114.38	0.1985	0.4354	4285,449
SANTA BARBARA	Concepción del Sur	C	7,228	15.44	153.61	0.4678	1.2966	3417,381
SANTA BARBARA	Chinda	D	4,072	13.61	224.57	0.3344	0.9062	3151,405
SANTA BARBARA	El Nispero	C	7,603	25.12	248.75	0.5834	1.1705	3319,451
SANTA BARBARA	Gualala	C	5,009	10.38	185.56	0.3870	1.7468	2552,447
SANTA BARBARA	Ilama	D	9,556	0.00	-	0.0000	0.0000	-
SANTA BARBARA	Macuelizo	B	34,999	42.84	210.12	1.2305	0.9143	6436,093
SANTA BARBARA	Naranjito	C	11,808	8.57	101.78	0.6039	1.0665	5779,155
SANTA BARBARA	Nueva Celilac	D	7,361	18.68	183.35	0.5101	1.2637	3158,214
SANTA BARBARA	Pettoa	C	11,196	30.72	304.00	1.2136	0.6991	5671,706
SANTA BARBARA	Protección	D	16,881	11.69	115.03	0.3535	0.7277	10635,727
SANTA BARBARA	Quimistán	B	37,835	56.74	670.54	0.0000	0.0000	7047,207
SANTA BARBARA	San Francisco de Ojuera	D	6,010	14.25	210.34	0.2492	0.6481	5651,267
SANTA BARBARA	San José de las Colinas	C	17,204	32.82	300.73	0.7495	0.7120	4327,156
SANTA BARBARA	San Luis	C	29,672	36.27	163.93	0.6613	0.3616	5204,662
SANTA BARBARA	San Marcos	C	14,748	40.51	300.61	1.0965	1.1886	3809,750
SANTA BARBARA	San Nicolás	C	13,909	30.50	261.59	0.8489	0.9527	5836,592
SANTA BARBARA	San Pedro Zacapa	C	9,268	29.02	236.50	1.0576	1.0369	3737,146
SANTA BARBARA	San Vicente Centenario	C	3,492	17.40	404.63	1.0096	1.0098	4546,136
SANTA BARBARA	Santa Rita	D	3,273	7.55	217.58	0.1441	0.3626	6119,600
SANTA BARBARA	Trinidad	B	19,400	46.23	388.54	0.9696	0.6292	4450,842
SANTA BARBARA	Las Vegas	B	19,829	86.97	2,337.56	3.0231	3.4435	4143,285
SANTA BARBARA	Nueva Frontera	D	16,137	32.91	158.96	0.7987	0.9810	3846,475
YORO	Yoro	C	78,797	75.68	398.02	1.8994	1.7081	7524,827
YORO	Arenal	C	5,097	23.18	310.67	0.5173	0.4742	3926,122
YORO	El Negrito	B	44,054	56.58	333.00	1.3060	0.5289	8203,636
YORO	El Progreso	A	204,429	69.97	739.36	2.3334	2.9220	13233,767
YORO	Jocón	C	8,105	47.65	750.33	1.2346	0.5592	4652,681
YORO	Morazán	C	38,731	64.23	373.62	0.7516	0.8956	5747,508
YORO	Olanchito	B	95,953	77.21	518.09	1.3415	1.8495	8181,541
YORO	Santa Rita	B	19,702	56.51	741.75	1.5519	1.2667	4163,930
YORO	Sulaco	C	13,887	26.48	250.68	0.5326	0.6702	4518,177
YORO	Victoria	C	28,504	21.86	92.85	0.4337	0.6659	5287,191
YORO	Yorito	C	14,841	23.42	171.25	0.6232	0.9786	4916,709
<b>TOTALES</b>			<b>3,588,074</b>	<b>3,910</b>	<b>45,427</b>	<b>111</b>	<b>131</b>	<b>707,386,613</b>

## INDICADORES DE DESARROLLO DE LOS 92 MUNICIPIOS DEL CORREDOR NORTE

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Grado de Urbanización	Índice de Actividad Económica municipal	Densidad de Población	No. Asentamientos Humanos	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
ATLANTIDA	La Ceiba	A	185,831	0.9601	7.800	290.6	93	35.48
ATLANTIDA	El Porvenir	C	22,517	0.6702	0.448	80.3	53	28.85
ATLANTIDA	Esparta	C	16,089	-	0.058	40.4	105	17.56
ATLANTIDA	Jutiapa	C	33,841	0.1115	0.448	63.4	160	19.59
ATLANTIDA	La Masica	C	28,202	0.4235	0.177	59.9	125	24.86
ATLANTIDA	San Francisco	C	12,050	0.5370	0.263	42.4	32	27.80
ATLANTIDA	Tela	A	87,643	0.5195	2.856	73.3	263	27.82
ATLANTIDA	Arizona	C	21,376	0.2398	0.795	37.6	73	21.59
COLON	Trujillo	B	56,876	0.2816	1.814	59.4	164	22.52
COLON	Balfate	D	10,898	-	0.268	32.8	76	17.60
COLON	Iriona	D	21550	-	0.051	5.4	166	14.91
COLON	Limón	C	10,745	0.2148	0.160	18.0	59	21.92
COLON	Sabá	B	26,020	0.5955	1.497	75.6	35	29.80
COLON	Santa Fé	C	6,762	-	0.083	34.6	40	21.07
COLON	Santa Rosa de Aguán	C	3,106	-	0.038	23.8	34	15.60
COLON	Sonaguera	C	38,348	0.3868	0.798	98.6	122	23.45
COLON	Tocoa	A	81,154	0.5930	0.861	95.7	111	28.73
COLON	Bonito Oriental	C	38,084	0.5187	0.456	81.5	105	25.53
COPAN	Santa Rosa de Copán	A	56,099	0.7629	4.885	189.1	102	30.15
COPAN	Cabañas	D	12,634	-	0.093	100.0	58	16.48
COPAN	Concepción	D	7,087	-	0.189	95.6	41	19.14
COPAN	Copán Ruinas	B	39,377	0.2515	1.110	106.1	136	19.19
COPAN	Corquin	B	15,795	0.4629	0.324	112.7	80	26.56
COPAN	Cucuyagua	B	14,117	0.3283	0.522	106.0	72	22.52
COPAN	Dolores	D	5,857	-	0.061	124.4	29	15.68
COPAN	Dulce Nombre	C	6,227	0.8304	0.469	200.2	11	28.93
COPAN	El Paraíso	D	22,476	0.2703	0.476	89.0	92	25.84
COPAN	Florida	C	28,267	0.2609	0.516	81.9	136	19.21
COPAN	La Jigua	D	8,988	-	0.151	78.6	63	17.57
COPAN	La Unión	C	15,647	-	0.165	72.9	100	24.02
COPAN	Nueva Arcadia	A	42,744	0.6041	0.708	282.5	82	27.92
COPAN	San Agustín	D	4,259	-	0.109	58.2	39	15.37
COPAN	San Antonio	D	10,563	-	0.117	88.5	38	16.03
COPAN	San Jerónimo	D	5,267	-	0.049	73.0	32	17.57
COPAN	San José	C	6,135	-	0.157	95.6	40	19.77
COPAN	San Juan de Opoa	D	8,792	-	0.157	113.9	62	15.93
COPAN	San Nicolás	C	6,543	0.5556	0.152	88.2	58	23.05
COPAN	San Pedro	D	6,482	-	0.084	97.9	48	19.30
COPAN	Santa Rita	C	29,256	0.1457	0.204	100.3	166	31.79
COPAN	Trinidad de Copán	C	6,409	0.5490	0.176	86.4	45	22.49
COPAN	Veracruz	D	3,203	-	0.077	99.8	18	17.59
CORTES	San Pedro Sula	A	719,447	0.9507	0.157	800.6	223	35.70
CORTES	Choloma	A	276,863	0.8324	3.006	618.7	231	30.36
CORTES	Omoa	B	40,353	0.5576	1.999	105.6	118	26.51
CORTES	Pimienta	C	25,470	0.9578	0.065	421.0	23	31.27
CORTES	Potrerrillos	B	23,082	0.8372	0.295	263.5	32	30.11

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Grado de Urbanización	Índice de Actividad Económica municipal	Densidad de Población	No. Asentamientos Humanos	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
CORTES	Puerto Cortés	A	115,186	0.6599	3.052	294.9	146	30.48
CORTES	San Antonio de Cortés	C	20,160	0.2736	0.198	89.5	129	24.32
CORTES	San Francisco de Yojoa	B	15,536	0.2334	0.342	161.8	59	26.08
CORTES	San Manuel	B	53,461	0.6757	0.882	388.2	94	28.01
CORTES	Santa Cruz de Yojoa	A	79,857	0.3947	1.776	110.5	283	25.25
CORTES	Villanueva	A	137,658	0.5013	1.924	383.6	221	27.85
CORTES	La Lima	A	63,215	0.8651	2.020	546.8	48	32.69
SANTA BARBARA	Santa Bárbara	A	39,237	0.4626	1.511	132.7	122	29.05
SANTA BARBARA	Arada	C	9,663	0.3893	0.156	89.5	65	21.17
SANTA BARBARA	Atima	D	14,907	-	0.117	74.6	63	17.57
SANTA BARBARA	Azacualpa	C	19,500	0.3999	0.144	87.7	78	23.96
SANTA BARBARA	Ceguaca	D	4,386	-	0.062	71.7	30	17.52
SANTA BARBARA	Concepción del Norte	D	8,187	-	0.052	60.8	90	17.39
SANTA BARBARA	Concepción del Sur	C	7,228	-	0.122	114.2	45	17.08
SANTA BARBARA	Chinda	D	4,072	-	0.067	59.5	53	16.08
SANTA BARBARA	El Nispero	C	7,603	0.3881	0.152	96.9	29	21.63
SANTA BARBARA	Gualala	C	5,009	-	0.116	69.2	47	18.59
SANTA BARBARA	Ilama	D	9,556	-	0.097	53.3	83	17.32
SANTA BARBARA	Macuelizo	B	34,999	0.5551	0.918	139.7	123	25.11
SANTA BARBARA	Naranjito	C	11,808	0.4066	0.156	90.5	77	21.11
SANTA BARBARA	Nueva Celilac	D	7,361	-	0.096	44.6	65	17.22
SANTA BARBARA	Pettoa	C	11,196	-	0.358	53.3	102	17.30
SANTA BARBARA	Protección	D	16,881	0.1763	0.120	113.4	81	17.03
SANTA BARBARA	Quimistán	B	37,835	0.2799	1.155	51.7	187	21.77
SANTA BARBARA	San Francisco de Ojuera	D	6,010	-	0.060	30.7	51	15.84
SANTA BARBARA	San José de las Colinas	C	17,204	0.2790	0.216	70.9	142	20.69
SANTA BARBARA	San Luis	C	29,672	0.2804	0.347	77.8	170	18.48

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Grado de Urbanización	Índice de Actividad Económica municipal	Densidad de Población	No. Asentamientos Humanos	Índice de Desarrollo Humano (IDH)
BARBARA								
SANTA BARBARA	San Marcos	C	14,748	0.3570	0.223	66.2	86	22.04
SANTA BARBARA	San Nicolás	C	13,909	0.3517	0.080	160.6	58	22.00
SANTA BARBARA	San Pedro Zacapa	C	9,268	-	35.963	40.7	69	18.79
SANTA BARBARA	San Vicente Centenario	C	3,492	0.9863	0.114	85.6	10	27.50
SANTA BARBARA	Santa Rita	D	3,273	-	0.041	39.2	39	18.36
SANTA BARBARA	Trinidad	B	19,400	0.2998	1.434	120.4	129	22.87
SANTA BARBARA	Las Vegas	B	19,829	0.4482	0.323	186.9	81	25.55
SANTA BARBARA	Nueva Frontera	D	16,137	0.4831	0.188	103.9	50	18.11
YORO	Yoro	C	78,797	0.2443	1.247	34.6	525	20.95
YORO	Arenal	C	5,097	-	0.081	30.1	45	21.18
YORO	El Negrito	B	44,054	0.4427	0.708	85.7	165	21.41
YORO	El Progreso	A	204,429	0.8680	0.215	380.9	213	31.86
YORO	Jocón	C	8,105	-	0.087	23.4	88	17.19
YORO	Morazán	C	38,731	0.3390	1.320	74.7	124	23.22
YORO	Olanchito	B	95,953	0.4130	3.080	47.3	394	24.81
YORO	Santa Rita	B	19,702	0.7515	0.525	132.3	36	31.79
YORO	Sulaco	C	13,887	0.2818	0.169	58.7	100	20.83
YORO	Victoria	C	28,504	0.1017	0.288	35.8	279	17.91
YORO	Yorito	C	14,841	0.2071	0.242	71.0	102	20.11
<b>TOTALES</b>			<b>3,588,074</b>	<b>29</b>	<b>98</b>	<b>11,299</b>	<b>9,267</b>	<b>2,084</b>

## INDICADORES DE SEGURIDAD DE LOS 92 MUNICIPIOS DEL CORREDOR NORTE

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Tasa homicidios por 100,000 Fte: IUDPAS	Índice de Inseguridad/Tasa de homicidios	# de Casos homicidios
ATLANTIDA	La Ceiba	A	185,831	158.2	0.16%	294
ATLANTIDA	El Porvenir	C	22,517	109.6	0.11%	25
ATLANTIDA	Esparta	C	16,089	109.6	0.11%	18
ATLANTIDA	Jutiapa	C	33,841	109.6	0.11%	37
ATLANTIDA	La Masica	C	28,202	109.6	0.11%	31
ATLANTIDA	San Francisco	C	12,050	109.6	0.11%	13
ATLANTIDA	Tela	A	87,643	109.6	0.11%	96
ATLANTIDA	Arizona	C	21,376	109.6	0.11%	23
COLON	Trujillo	B	56,876	96.7	0.10%	55
COLON	Balfate	D	10,898	86.6	0.09%	9
COLON	Iriona	D	21550	86.6	0.09%	19
COLON	Limón	C	10,745	86.6	0.09%	9
COLON	Sabá	B	26,020	86.6	0.09%	23
COLON	Santa Fé	C	6,762	86.6	0.09%	6
COLON	Santa Rosa de Aguán	C	3,106	86.6	0.09%	3
COLON	Sonaguera	C	38,348	86.6	0.09%	33
COLON	Tocoa	A	81,154	86.6	0.09%	70
COLON	Bonito Oriental	C	38,084	86.6	0.09%	33
COPAN	Santa Rosa de Copán	A	56,099	71.3	0.07%	40
COPAN	Cabañas	D	12,634	88.5	0.09%	11
COPAN	Concepción	D	7,087	88.5	0.09%	6
COPAN	Copán Ruinas	B	39,377	88.5	0.09%	35
COPAN	Corquin	B	15,795	88.5	0.09%	14
COPAN	Cucuyagua	B	14,117	88.5	0.09%	12
COPAN	Dolores	D	5,857	88.5	0.09%	5
COPAN	Dulce Nombre	C	6,227	88.5	0.09%	6
COPAN	El Paraíso	D	22,476	88.5	0.09%	20
COPAN	Florida	C	28,267	88.5	0.09%	25
COPAN	La Jigua	D	8,988	88.5	0.09%	8
COPAN	La Unión	C	15,647	88.5	0.09%	14
COPAN	Nueva Arcadia	A	42,744	88.5	0.09%	38
COPAN	San Agustín	D	4,259	88.5	0.09%	4
COPAN	San Antonio	D	10,563	88.5	0.09%	9
COPAN	San Jerónimo	D	5,267	88.5	0.09%	5
COPAN	San José	C	6,135	88.5	0.09%	5
COPAN	San Juan de Opoa	D	8,792	88.5	0.09%	8
COPAN	San Nicolás	C	6,543	88.5	0.09%	6
COPAN	San Pedro	D	6,482	88.5	0.09%	6
COPAN	Santa Rita	C	29,256	88.5	0.09%	26
COPAN	Trinidad de Copán	C	6,409	88.5	0.09%	6
COPAN	Veracruz	D	3,203	88.5	0.09%	3
CORTES	San Pedro Sula	A	719,447	147.8	0.15%	1063
CORTES	Choloma	A	276,863	83.3	0.08%	231
CORTES	Omoa	B	40,353	83.3	0.08%	34
CORTES	Pimienta	C	25,470	83.3	0.08%	21
CORTES	Potrerosillos	B	23,082	83.3	0.08%	19

Departamento	Municipio	Categoría	Población 2010	Tasa homicidios por 100,000 Fte: IUDPAS	Índice de Inseguridad/Tasa de homicidios	# de Casos homicidios
CORTES	Puerto Cortés	A	115,186	83.3	0.08%	96
CORTES	San Antonio de Cortés	C	20,160	83.3	0.08%	17
CORTES	San Francisco de Yojoa	B	15,536	83.3	0.08%	13
CORTES	San Manuel	B	53,461	83.3	0.08%	45
CORTES	Santa Cruz de Yojoa	A	79,857	83.3	0.08%	67
CORTES	Villanueva	A	137,658	83.3	0.08%	115
CORTES	La Lima	A	63,215	83.3	0.08%	53
SANTA BARBARA	Santa Bárbara	A	39,237	119.8	0.12%	47
SANTA BARBARA	Arada	C	9,663	72.4	0.07%	7
SANTA BARBARA	Atima	D	14,907	72.4	0.07%	11
SANTA BARBARA	Azacualpa	C	19,500	72.4	0.07%	14
SANTA BARBARA	Ceguaca	D	4,386	72.4	0.07%	3
SANTA BARBARA	Concepción del Norte	D	8,187	72.4	0.07%	6
SANTA BARBARA	Concepción del Sur	C	7,228	72.4	0.07%	5
SANTA BARBARA	Chinda	D	4,072	72.4	0.07%	3
SANTA BARBARA	El Nispero	C	7,603	72.4	0.07%	6
SANTA BARBARA	Gualala	C	5,009	72.4	0.07%	4
SANTA BARBARA	Ilama	D	9,556	72.4	0.07%	7
SANTA BARBARA	Macuelizo	B	34,999	72.4	0.07%	25
SANTA BARBARA	Naranjito	C	11,808	72.4	0.07%	9
SANTA BARBARA	Nueva Celilac	D	7,361	72.4	0.07%	5
SANTA BARBARA	Pettoa	C	11,196	72.4	0.07%	8
SANTA BARBARA	Protección	D	16,881	72.4	0.07%	12
SANTA BARBARA	Quimistán	B	37,835	72.4	0.07%	27
SANTA BARBARA	San Francisco de Ojuera	D	6,010	72.4	0.07%	4
SANTA BARBARA	San José de las Colinas	C	17,204	72.4	0.07%	12
SANTA BARBARA	San Luis	C	29,672	72.4	0.07%	21
SANTA BARBARA	San Marcos	C	14,748	72.4	0.07%	11
SANTA BARBARA	San Nicolás	C	13,909	72.4	0.07%	10
SANTA BARBARA	San Pedro Zacapa	C	9,268	72.4	0.07%	7
SANTA BARBARA	San Vicente Centenario	C	3,492	72.4	0.07%	3
SANTA BARBARA	Santa Rita	D	3,273	72.4	0.07%	2
SANTA BARBARA	Trinidad	B	19,400	72.4	0.07%	14
SANTA BARBARA	Las Vegas	B	19,829	72.4	0.07%	14
SANTA BARBARA	Nueva Frontera	D	16,137	72.4	0.07%	12
YORO	Yoro	C	78,797	107.9	0.11%	85
YORO	Arenal	C	5,097	82.2	0.08%	4
YORO	El Negrito	B	44,054	82.2	0.08%	36
YORO	El Progreso	A	204,429	82.2	0.08%	168
YORO	Jocón	C	8,105	82.2	0.08%	7
YORO	Morazán	C	38,731	82.2	0.08%	32
YORO	Olanchito	B	95,953	82.2	0.08%	79
YORO	Santa Rita	B	19,702	82.2	0.08%	16
YORO	Sulaco	C	13,887	82.2	0.08%	11
YORO	Victoria	C	28,504	82.2	0.08%	23
YORO	Yorito	C	14,841	82.2	0.08%	12
<b>TOTALES</b>			<b>3588,074</b>	<b>85.74</b>	<b>7.89%</b>	<b>3,664</b>

## Anexo C: Iniciativas Recientes en Seguridad Ciudadana Local

---

### Proyecto de Paz y Convivencia para la Región del Valle de Sula (BID 1123-SF-HO)

Para el año 2002 se empezó a ejecutar el “Plan Libertad Azul” con el propósito de enfrentar el alto impacto del fenómeno de las maras, sin lograr disminuir significativamente el deterioro de los indicadores de seguridad. Esta situación fue convenciendo a las autoridades sobre la necesidad de buscar soluciones de otra naturaleza que superaran la visión policía – juez – cárcel, para empezar actuar en soluciones que respondan a la emergencia de las violencias y los delitos desde una visión más integral de construcción de ciudadanía y hábitat más dignos.

Sobre este momento histórico centraron su atención en la Región del Valle de Sula, en donde para comienzos de la década de 2000 se calculaba la existencia de por los menos 141 grupos de maras, que reunían el 36% de los jóvenes de cerca de 30 mil que se calculaban en el país. Se estaban dando los primeros pasos en un trabajo que involucraría de manera determinante a las autoridades municipales en la solución de problemas de seguridad ciudadana.

El objetivo del proyecto fue mejorar los niveles de paz, convivencia y seguridad ciudadana en los 17 municipios de la Región del Valle de Sula, con énfasis en la reducción de los índices de inseguridad y violencias que afectaban a los jóvenes de 12 a 25 años, trabajando en (i) el fortalecimiento institucional, (ii) la prevención social de la violencia y la delincuencia juvenil, (iii) el desarrollo de una policía comunitaria y/o preventiva en la Región Valle de Sula y (iv) poniendo en marcha una estrategia de comunicación y sensibilización social.

Al finalizar su ejecución en el 2011, el Programa permitió evidenciar la necesidad de aclarar el marco de competencias entre lo municipal y lo nacional en materia de seguridad ciudadana; de mejorar los procesos de diagnóstico de la seguridad a nivel local, como por ejemplo el desarrollo de observatorios de delitos, y, consecuentemente, los procesos de planeación y gestión de políticas y soluciones acordes a las realidades locales identificadas.

De igual manera, evidenció la necesidad de crear mecanismos de cooperación coordinada entre la policía y las autoridades locales, pues durante el proyecto la Policía Comunitaria no se articuló debidamente con las instituciones participantes, ni con los mismos Comités Municipales de Paz y Convivencia (CMPC). También mostró que la excesiva rotación de funcionarios policiales perjudicaba seriamente la marcha de acciones ya iniciadas, puesto que cada cambio de comisarios implicaba un reinicio de los procesos de prevención de delitos y de relación con la comunidad

### Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en el Ámbito Local (PNUD)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, decidió poner en ejecución el proyecto “Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en el Ámbito Local” /, un acompañamiento ordenado a los municipios para que formularan y desarrollaran planes locales de seguridad ciudadana a partir de un diagnóstico participativo, realizado entre autoridades locales y ciudadanía. Acá se elaboró un Plan Integral de Seguridad Ciudadana para la Alcaldía Municipal del Distrito Central, que construido de manera participativa con los miembros de la Comisión de Seguridad, ha desarrollado tareas de prevención de violencias y delitos y ha fomentado la convivencia ciudadana con énfasis en la población de mayor riesgo, niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Esta metodología se expandió luego, entre 2008 y 2010 y con participación de otras organizaciones, como la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, la organización de sociedad civil, CIPRODEH, a otros municipios, como Choloma, La Ceiba, Juticalpa, Comayagua, Choluteca, Roatán, Utila, Guanaja, Santos Guardiola, y Santa Rosa de Copán. Para escoger los municipios beneficiarios, se tuvo en cuenta la

alta tasa de homicidios, caso de La Ceiba y Choloma; la experiencia previa en gestión de seguridad, como Juticalpa, Comayagua y Choluteca, donde se había desarrollado el Programa Conjunto de Apoyo a la Seguridad Humana (PCASH) de Naciones Unidas; ciudades con crecimiento sostenido de la tasa de homicidio, como fue el caso del Distrito Central, y municipios de especial interés económico, como Islas de la Bahía, por el impacto negativo que puede tener la violencia en el turismo.

#### **Programa de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática (AMHON)**

Por su parte, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), con el apoyo de la Cooperación Española, formuló este Programa que buscó el desarrollo de las capacidades municipales para el impulso de políticas públicas destinadas al mejoramiento de la gestión municipal de la seguridad, especialmente, el gobierno local de la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia formal y complementaria, el desarrollo de un sistema municipal forense y de morgues locales /, y el fortalecimiento de las oficinas locales de atención a la violencia de género. Este programa, que beneficia hoy a 9 municipios, promueve ampliamente la participación comunitaria en la identificación de la problemática de convivencia y seguridad locales, pero también, en la formulación de propuestas de planes y programas de intervención, como en su seguimiento y evaluación.

Dentro de las conclusiones del programa se destaca el criterio de que los gobiernos locales tienen enormes ventajas para gestionar la seguridad, como (i) un mejor conocimiento de las situaciones locales; (ii) una mayor capacidad para brindar servicios más eficientes; (iii) un mejor manejo de los esquemas de rendición de cuentas; (iv) una mayor capacidad para asegurar la democratización de los procesos en espacios comunitarios.

#### **Programa de Apoyo al Sector Seguridad. (PASS- UE)**

Adicionalmente la AMHON puso en marcha el Programa de Apoyo al Sector Seguridad, PASS, financiado por la Unión Europea, que tiene carácter nacional y trabaja en tres ejes: i- Prevención, ii- Seguridad y iii- Rehabilitación, orientando su gestión hacia áreas urbanas, especialmente de Tegucigalpa y San Pedro Sula, pero liderando un proceso importante de modernización de la gestión local de seguridad.

#### **El Modelo Koban<sup>25</sup> / (JICA)**

En diciembre del año 2008, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Secretaría de Seguridad firmaron un acuerdo de cooperación técnica con el objeto de implementar el “Proyecto para la Capacitación de los miembros de la Policía Nacional en la Filosofía Comunitaria según Modelo Japonés”. El modelo propone aproximar al agente policial hacia la comunidad a la que protege, a fin de fortalecer el binomio policía – ciudadano/a. El término Koban se refiere a las estaciones policiales comunitarias del Japón, dentro de la cual, un grupo de policías atiende directamente a una comunidad con el fin de acrecentar la interacción entre la policía y la comunidad.

El proyecto se focalizó de manera experimental en las áreas de Flor de Campo y La Joya, en Tegucigalpa y en Río Blanco en San Pedro Sula, con postas policiales desde las que se hace el trabajo de acercamiento con la comunidad y que sirven de punto de referencia de todo el trabajo sobre el territorio. En el caso de La Joya, en Tegucigalpa, en donde el modelo se ha aplicado según los estándares, trabajan 24 policías, cubriendo un radio 2.2 kilómetros, haciendo presencia a pie, desarrollando un trabajo policial “puerta a puerta” o “cara a cara con los ciudadanos.

#### **Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (HO-L1063)**

Este programa, de US\$ 63.8 Millones, aún no ha entrado en su etapa de ejecución y tiene como objetivo general el contribuir a la prevención y resolución del delito, a través del mejoramiento de: (i) la

---

<sup>25/</sup> La palabra **KOBAN** sintetiza el espíritu del modelo: **Ko**: Intercambio; **Ban**: Vigilancia

efectividad de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad (SS)-Policía Nacional (PN); (ii) la capacidad de investigación del delito y (iii) la gestión a nivel territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiados.

El mismo parte del fortalecimiento de la actual Subsecretaría de Prevención y Desarrollo Comunitario, de tal manera que alcance la capacidad de dirigir las relaciones entre lo nacional y lo local en el tema de seguridad ciudadana, sobre todo en la orientación política de los programas de prevención de las violencias y delitos, buscando resolver el déficit existente en materia de articulación entre la Policía Nacional y las autoridades locales y la falta de orientación de la participación comunitaria en actividades de convivencia y seguridad ciudadana.

La ejecución del Programa impulsará la creación de una unidad o grupo de dirección de la gestión local de seguridad, desde el que se impulse el Programa Municipios más Seguros, y los componentes de capacitación en cuanto a: la capacitación de funcionarios municipales para el diseño de políticas de seguridad ciudadana a nivel local, su ejecución, seguimiento y evaluación, con apoyo de un espacio de dirección estratégica, tipo Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, o Comisión Local de Seguridad Ciudadana, según será el caso.

#### **Proyecto Piloto “Hermanamientos Para Apoyar La Prevención De La Violencia Mediante Diseño Ambiental” Citylinks Program No.: OAA-L-11-00008**

El Proyecto Piloto, que entro en ejecución en el mes de agosto por dos años, tiene como propósito, incrementar las capacidades de actores, a nivel del Gobierno Central como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), de los Gobiernos Locales en La Ceiba y Choloma y a nivel Comunitario, buscando desarrollar estrategias de prevención de la violencia a través del diseño ambiental, mejorando las condiciones de adaptación al cambio climático.

Así el Proyecto impulsará la coordinación y ejecución de actividades en los tres niveles de organización. Primero, por medio del fortalecimiento y coordinación con el FHIS, para brindar asistencia y fortalecimiento a las municipalidades del Piloto; en segundo lugar que las Municipalidades logren mejorar su participación, nivel de compromiso y liderazgo en los “Comités Municipales de Prevención de la Violencia” (CMPV) y además, sean capaces de ofrecer respuestas con proyectos de infraestructura comunitaria diseñados bajo el enfoque de prevención y cambio climático, utilizando la metodología Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). Por último, en el nivel comunitario, los ciudadanos se organizan, mediante patronatos, para definir y priorizar sus necesidades y determinan los proyectos que más conviene implementar para mejorar el clima de prevención con un enfoque en los detalles del diseño ambiental CPTED. Además, ellos participan, a través de sus representantes, en el CMPV, que está a cargo de elaborar un plan municipal de prevención con apoyo directo de las organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y otras instituciones de gobierno que operan en el territorio.

Las intervenciones y esfuerzos en apoyo de los municipios, cuentan además del FHIS con el apoyo de otros tres implementadores de Programas de la USAID/Honduras y de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centro América (CARSI), como el apoyo del proyecto USAID / Community Action for Prosperity (CAP)<sup>26</sup> con donaciones a las ONG’s locales para brindar asistencia técnica y capacitación a las comunidades en priorización de proyectos; de USAID / Alianza Joven Honduras (AJH)<sup>27</sup> con iniciativas de prevención junto a jóvenes de las comunidades a través de los centros de alcance; y apoyo del PNUD para el diseño de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, conocido como “Municipios Más Seguros.”

---

26/ Programa de Oportunidades Sociales - Community Action for Prosperity (CAP), implementado por Counterpart Intl y MSI

27/ Alianza Joven Honduras (AJH), implementado por Creative Associates

### **Proyecto de Participación Ciudadana y Transparencia del Programa Impactos. Counterpart International / USAID**

El Proyecto, que tienen una duración de 5 años (inició en enero del 2011), busca incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de instituciones públicas, apoyando iniciativas lideradas por organizaciones de la sociedad civil. Desde esta perspectiva se propone mejorar la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil, para incidir en la transparencia y, además, la rendición de cuentas de las instituciones públicas y fortalecer sus capacidades propiciando un entorno favorable para la transparencia.

Las acciones propuestas por el programa están orientadas a implementar un sistema de subvenciones para: 1) Capacitación a organizaciones de la sociedad civil; 2) Observatorio sobre la gestión del sector público; 3) Investigaciones en temas de incidencia y transparencia, y 4) Desarrollo de campañas de información pública. Por otra parte busca apoyar la implementación de un sistema de capacitación y asistencia técnica para organizaciones de sociedad civil e instituciones públicas en temas de rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia; así como el facilitar y fomentar canales de diálogo entre las organizaciones de sociedad civil e instituciones públicas.

También el Programa impulsará un sistema auto-regulatorio y de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil y promover intercambios de aprendizaje nacional e internacional.

### **Proyecto Oportunidades Sociales del Programa Impactos. Counterpart International / USAID**

El propósito de este Proyecto es mejorar la seguridad ciudadana y comunitaria mediante el fortalecimiento de las habilidades de las comunidades y de los gobiernos locales para prevenir la violencia. El proyecto fortalecerá la capacidad de las comunidades trabajando con las autoridades de 9 municipios, el sector privado, organizaciones de sociedad civil y patronatos para planificar y poner en práctica actividades dirigidas a las causas que originan la inseguridad, considerando las motivaciones únicas de la juventud y otros grupos en riesgo, dotándoles de herramientas para implementar actividades de un modo participativo e inclusivo para mejorar sus condiciones de vida. El área de influencia es en 7 municipios. Tegucigalpa, San Pedro Sula, Choloma, Tela, Ceiba, Choluteca y Santa Rosa de Copan.

Iniciado en junio del 2011 con una duración de 5 años, el proyecto busca reducir el número de delitos reportados incrementando la percepción de seguridad y cohesión por parte de los ciudadanos en las comunidades meta; así como, mejorar la capacidad de las organizaciones de sociedad civil a nivel municipal para trabajar de manera sostenible con las comunidades, enfrentar los desafíos relacionados con la exclusión social y las limitadas oportunidades; también se propone mejorar la satisfacción ciudadana por el apoyo y servicios prestados por los gobiernos locales, derivados del fortalecimiento de la capacidad y respuesta gubernamental, promoviendo mayores oportunidades de participación ciudadana en el desarrollo de políticas y reformas.

## Anexo D: Perfiles de los Municipios Analizados

---

Anexo: D se adjunta en un documento separado

<u>Tela, Atlántida</u>	<u>D-1</u>
<u>La Ceiba, Atlántida</u>	<u>D-8</u>
<u>El Porvenir, Atlántida</u>	<u>D-15</u>
<u>Sabá, Colón</u>	<u>D-22</u>
<u>Trujillo, Colón</u>	<u>D-28</u>
<u>Tocoa, Colón</u>	<u>D-35</u>
<u>Santa Rosa de Copán, Copán</u>	<u>D-41</u>
<u>La Unión, Copán</u>	<u>D-47</u>
<u>Choloma, Cortés</u>	<u>D-52</u>
<u>Potrerosillos, Cortés</u>	<u>D-57</u>
<u>Puerto Cortés, Cortés</u>	<u>D-62</u>
<u>Las Vegas, Santa Bárbara</u>	<u>D-67</u>
<u>Quimistán, Santa Bárbara</u>	<u>D-72</u>
<u>Yorito, Yoro</u>	<u>D-77</u>
<u>Santa Rita, Yoro</u>	<u>D-83</u>

## Glosario

---

**Actividad Económica Municipal:** Índice que mide la base económica municipal tomando en consideración los niveles de industrialización, infraestructura, actividad financiera, actividades comerciales y turísticas de cada municipio.

**Autonomía Financiera Municipal:** Es la capacidad propia de las municipalidades en financiarse a sí mismas, está definida por la relación de recursos propios versus los gastos corrientes, la cual indicaría si las municipalidades, podrían cubrir su propia operatividad sin recursos externos.

**Categorización Municipal:** Clasificador municipal, promovido por la SEIP, por medio del indicador denominado Índice de Desarrollo Municipal (IDM), compuesto por un conjunto de indicadores del municipio (Índice de Desarrollo Humano, el Grado de Urbanización, el Índice de Energía, la Disponibilidad de Teléfonos y la población con servicio de agua por tubería) e indicadores representativos del desempeño institucional de la municipalidad (Autonomía Financiera, Ingreso per cápita, Esfuerzo de Ahorro y Logro en Inversión).

**Coficiente de Autonomía Financiera:** Indicador que resulta de relacionar el esfuerzo desarrollado en la consecución de recursos financieros, a través de su Plan de Arbitrios, así como por la venta de activos en poder del municipio, con la totalidad de ingresos recaudados por las municipalidades, en un período de tiempo determinado.

**Cofinanciación:** Se refiere al proceso de financiar proyectos con recursos de diferentes fuentes, ya sea a través de dos o más entidades con recursos del Presupuesto Municipal o a través de entidades de cooperación internacional.

**Comisión de Transparencia:** Instancia de la sociedad civil conformada con propósitos de desarrollar auditorías sociales en el término municipal. Es el proceso de participación ciudadana, orientado a vigilar los procesos de gestión pública, que aseguren la transparente ejecución de programas y proyectos, así como la prestación de servicios públicos de manera eficaz y eficiente.

**Comisionado Municipal:** Figura electa por la Corporación Municipal, en cabildo abierto, encargado de: a) velar por los intereses de la comunidad y el bien común del municipio conforme la Ley de Municipalidades, sus reglamentos y las ordenanzas municipales; b) presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales c) velar por el respeto a los derechos humanos, a la comunidad viviente, a la diversidad cultural, la biodiversidad y el ambiente; d) coadyuvar en la prestación de servicios de procuración y asistencia social a las personas y sectores vulnerables; e) supervisar la ejecución de los subsidios que se otorguen a los patronatos y organizaciones de la sociedad civil organizada.

**Consejo de Desarrollo Municipal:** Instancia de la sociedad civil con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad. Los miembros de este Consejo fungirán ad-honorem y serán nombrados entre los representantes de las fuerzas vivas del municipio.

**Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT):** Órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, no jerarquizado, con las responsabilidades de proponer, concertar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes, en igual sentido, emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas en cuanto a la ejecución de programas, proyectos y acciones del ordenamiento territorial.

**Contribuciones Sociales – Gastos:** Comprende los pagos en efectivo o imputados realizados por las unidades del municipio a los sistemas de seguro social con el fin de proporcionar a sus empleados el derecho a recibir prestaciones sociales, incluyendo pensiones y jubilaciones.

**Contribuciones Sociales – Ingreso:** Todos los recursos recibidos por instituciones del Sector Público responsables de administrar los sistemas de seguridad social, provenientes de los aportes que efectúan

los empleadores, los trabajadores dependientes y por cuenta propia, que son destinados a garantizar las prestaciones sociales a que tienen derecho los beneficiarios y sus dependientes. Estas pueden ser obligatorias o voluntarias, en efectivo o en especie, efectivas o imputadas.

**Corporación Municipal:** Es el órgano deliberativo de la municipalidad, electa por el pueblo y máxima autoridad dentro del término municipal. Es responsable de elaborar y proponer para su sanción el marco general de acuerdos, ordenanzas, resoluciones y presupuesto municipal.

**Derecho – Ingreso:** Ingreso percibido por la cesión transitoria de derechos originarios del Estado o el Municipio por la otorgación de derechos administrativos a terceros, como matriculas, registros e inscripciones y otros.

**Descentralización Administrativa:** Es el proceso mediante el cual se transfieren competencias tradicionalmente gestionadas por el Gobierno Central, a los Gobiernos Locales.

**Descentralización Fiscal:** Son los procesos de fortalecer la capacidad de generación de ingresos propios en las alcaldías. Resulta que con mayor nivel de ingresos, se reduce la dependencia de los Gobiernos Municipales a los recursos de transferencias para gastos de funcionamiento y utilizarlos conjuntamente con el crédito para desarrollar sus proyectos de inversión.

**Desconcentración:** Esta acción pública significa el traslado de competencias o de funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado del gobierno central.

**Devolución:** Es un traspaso de autonomía para el ejercicio de las funciones asignadas. Se faculta a los niveles de gobierno para que elijan a sus propias autoridades. Así, el nivel central entrega una competencia a las autoridades municipales para que la ejerzan con independencia y le rindan cuentas a la comunidad.

**Donación Corriente – Gasto:** Subvención o Transferencia entregada por el municipio, sin efectuar contraprestación de bienes y servicios y *no están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un activo* por parte del beneficiario.

**Donación Corriente – Ingreso:** Transferencia recibida por el municipio, sin efectuar contraprestación de bienes y servicios, de otras unidades de gobierno general, organismos internacionales o gobiernos extranjeros y *no están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un activo* por parte del beneficiario. *No comprende* los desembolsos de empresas y del sector privado.

**Donación de Capital – Gasto:** Transferencias no obligatorias del municipio a otra unidad gubernamental y de la sociedad civil, condicionada a contraprestación de bienes y servicios y *están vinculadas a la adquisición de un activo* por parte del beneficiario.

**Donación de Capital – Ingreso:** Transferencia recibida por el municipio, con o sin efectuar contraprestación de bienes y servicios o contraparte condicionada, de otras unidades de gobierno general, organismos internacionales o gobiernos extranjeros y *están vinculadas o condicionadas a la adquisición de un activo* por parte del beneficiario.

**Gestión Pública:** Ejercicio de conducir y administrar los asuntos de gobierno con el fin de dar cumplimiento a las responsabilidades del Estado y de satisfacer las necesidades de la comunidad. Una buena gestión pública espera ser transparente, justa, eficiente, participativa e innovadora.

**Grado de Urbanización:** Indicador medido por el porcentaje de población urbana que tiene cada municipio. En cuanto mas dispersa está la población típicamente significa que tiene menos acceso a la prestación de servicios públicos.

**Índice de Desarrollo Humano:** índice compuesto que contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita ajustado en dólares.

**Ingreso de Operación:** Comprende la totalidad de los recursos provenientes de la venta de bienes y/o la prestación de servicios que hacen al objeto social de una unidad o programa del municipio, cuya gestión se realiza con criterios comerciales e industriales. Incluye además los ingresos derivados de la venta de bienes y/o la prestación de servicios que no corresponden a la actividad principal de la entidad pero que tienen el carácter de regulares y conexas con aquella.

**Ingreso No Tributario:** Corresponde a los ingresos provenientes de fuentes no impositivas como son los ingresos, derechos, multas, cánones, regalías, etc. La Ley de Municipalidades define como No Tributario, los que ingresan a las Municipalidad en concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos.

**Ingreso Tributario:** Pagos obligatorios al Gobierno, originados en la potestad soberana que tiene el estado para establecer impuestos, tales como los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, sobre la venta, etc. La Ley de Municipalidades define como Ingresos Tributarios los que provienen de Impuestos, Tasas y Contribuciones

**Ingresos Corrientes:** Los ingresos corrientes son aquellos que provienen de la actividad normal de la Municipalidad y que no representan endeudamiento ni disminución en del patrimonio. Estos se dividen, a su vez, en Tributarios y No Tributarios.

**Ingresos de Capital:** Los ingresos de capital, son los que alteran el patrimonio del municipio, como los que provienen de contratación de empréstitos, de la venta de activos, del producto de la contribución por mejoras, de los generados de colocación de bonos, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones y, en general, cualquier otro ingreso de esta naturaleza, que de acuerdo a la Ley de Municipalidades son clasificados como No Tributarios.

**Plan de Arbitrios:** El instrumento básico de aplicación que establece las tasas por servicios, las normas y los procedimientos relativos al sistema tributario del municipio.

**Plazo:** Para efectos del presente estudio, se refiere al horizonte de tiempo que ha de transcurrir entre la realización de una intervención y la observación de sus resultados o efecto esperado. El plazo a su vez se ha clasificado en: Corto, Mediano y Largo.

**Corto Plazo=** Dos años, de un año para otro. Lo que se implementa en el año en curso, genera resultados en el año siguiente. Implica cambio de paradigmas.

**Mediano Plazo=** Del inicio de una administración municipal al inicio de otra. Que equivale a cinco años. Incorporación de cambios en la política y normativa municipal. Implica validación de cambios.

**Largo Plazo=** De diez a quince años. Más de dos cambios de administración central. Incorporación de cambios en la política y legislación nacional. Implica institucionalización.

**Registro de Contribuyente:** Base de datos de registro de Vecinos municipales susceptibles al pago de tributos, que contiene toda la información pertinente sobre el contribuyente y los impuestos a los que es responsable.

**Servicios Personales:** Se refiere a los gastos de funcionamiento dedicados al pago del personal de la municipalidad necesario para el funcionamiento institucional.

**Sociedad Civil:** Se trata de la comunidad organizada según grupos de interés. De su nivel de organización, depende la calidad de su participación política y el grado de incidencia que logra en la toma de decisiones públicas. La sociedad civil puede estar compuesta por: asociaciones de usuarios, juntas de padres de familia, iglesias, organizaciones no gubernamentales, clubes sociales, entre otros.

**Subsidiariedad:** Procurar que el nivel de gobierno más cercano a la población sea quien provea los bienes y servicios. Si éste no se encuentra en capacidad de hacerlo por razones de eficiencia y economía, la competencia queda a cargo del gobierno inmediatamente superior.

**Subsidio:** Pagos corrientes sin contrapartida (sin contraprestación de bienes y servicios) que las municipalidades hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva. Pueden estar destinados a influir en los niveles de producción o en los precios de venta de los productos.

**Tasa:** Importe pagado a los Municipios por la prestación efectiva de un servicio público individualizado en el contribuyente. Las tasas no revisten el carácter de precio y es coercitiva, por lo tanto no incluye la venta de bienes y servicios que los municipios ofrecen en el mercado y cuyos importes tienen el carácter de precio y, por lo tanto, se imputan al tipo “Venta de Bienes y Servicios”

**Transferencia Corriente – Ingresos:** Regalo o donación voluntaria del sector privado no empresarial (particulares, instituciones privadas sin fines de lucro, fundaciones no gubernamentales) y empresas (públicas o privadas) a una municipalidad, *no vinculados o condicionados a la adquisición o generación activos*.

**Transferencia de Capital – Ingresos:** Regalo o donación voluntaria del sector privado no empresarial (particulares, instituciones privadas sin fines de lucro, fundaciones no gubernamentales) y empresas (públicas o privadas) a una municipalidad, *vinculados o condicionados a la adquisición o generación de activos*.

**Transferencias Gubernamentales:** Aportes obligatorios que el Estado transfiere anualmente a las municipalidades, por partidas mensuales anticipadas, por conducto del Sistema Bancario Nacional, de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y egresos de la República.

**Transferencias por Ingresos Portuarios (4%):** Ingresos percibidos por las municipalidades – puerto, proporcionados por la Empresa Nacional Portuario por la explotación e industrialización de recursos naturales indicados en su jurisdicción municipal. La distribución es la misma que la de las transferencias gubernamentales.

**Tributo:** Los tributos son ingresos públicos de Derecho público que consisten en prestaciones pecuniarias obligatorias, impuestas unilateralmente, exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del hecho imponible al que la Ley vincula el deber de contribuir. En la mayoría de los sistemas impositivos estatales se distinguen al menos tres figuras tributarias: el impuesto, la tasa y la contribución especial.